Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.

NEGARA HUKUM dan DEMOKRASI

Edisi Revisi



Dinamika Negara Hukum dalam Sistem Demokrasi Pancasila di Indonesia

TRUSSMEDIA GRAFIKA


UNIVERSITAS ISLAM INDRAGIRI
جامعة إيندراكيري الإسلامية
UNISI
ILMU KARYA ABDI

NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

Dinamika Negara Hukum dalam Sistem Demokrasi Pancasila di Indonesia

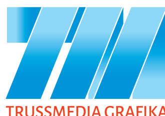
Edisi Revisi

NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

Dinamika Negara Hukum dalam Sistem
Demokrasi Pancasila di Indonesia

Edisi Revisi

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.



NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

Dinamika Negara Hukum dalam Sistem Demokrasi Pancasila di Indonesia

Penulis:

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.

Editor/ Penyunting:

Lukman Santoso Az

Penyelaras Akhir:

M. Aqibun Najih

Cover & Layout:

st. Navisah

Penerbit:

Trussmedia Grafika
Jl. Gunungan, Karang, RT.03, No.18
Singosaren, Banguntapan, Bantul
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
Phone. 08 222 923 86 89/ WA: 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

Edisi Revisi, Januari 2019
viii + 122 ; 14 x 21 cm
ISBN: 978-602-0992-60-0

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan dan menyajikan sebuah buku sederhana. Buku ini berjudul: ***"NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI:*** *Dinamika Negara Hukum dalam Sistem Demokrasi Pancasila di Indonesia."*

Buku ini merupakan bagian dari penjelajahan akademik penulis yang tak pernah berujung untuk disumbangkan kepada bangsa dan negara, terlebih untuk masyarakat Indragiri Hilir yang sangat penulis cintai. Karena pada saat ini penulis bersama-sama dengan masyarakat Indragiri Hilir sedang meningkatkan kapasitas dan kualitas dunia pendidikan di antaranya melalui Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan dan Indragiri Education Park yang menjadi pusat pembangunan peradaban baru di daerah ini.

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.

Penerbitan buku ini semoga menjadi inspirasi sekaligus motivasi bagi para akademisi, khususnya para dosen maupun *civitas academica* Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan dalam berkarya untuk meningkatkan kreatifitas dan kualitas seorang pendidik. Langkah ini sangat penting untuk menumbuhkan budaya menulis karya ilmiah di kalangan para dosen mapun *civitas academica* pada umumnya.

Penulis berharap semoga buku sederhana ini dapat bermanfaat untuk dibaca dan menjadi bahan rujukan bagi kalangan dunia akademik. Namun demikian, penulis sebagai manusia biasa menyadari adanya ketidaksempurnaan dalam buku ini. Oleh karena itu, penulis sangat berharap kritik dan saran yang dapat menambah kesempurnaan buku ini pada kesempatan yang akan datang. *Selamat membaca* !

Indragiri Hilir, 20 Januari 2019
ttd

Penulis

DAFTAR ISI

BAB I

PENDAHULUAN



A. Embrionik Negara Hukum

Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring dengan perkembangan sejarah manusia. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam.

Pemikiran-pemikiran tentang konsep negara hukum sebelum konsep negara hukum berkembang seperti sekarang ini, di antaranya dikemukakan oleh beberapa ahli, seperti: Plato, Aristoteles, Machiavelli, Jean Bodin, Thomas Hobbes, dll.

Plato mengetengahkan konsep *nomoi* yang dapat dianggap sebagai cikal bakal pemikiran tentang negara hukum. Dalam *nomoi* Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan

pada pengaturan (hukum) yang baik. Sementara Aristoteles mengemukakan ide negara hukum yang dikaitkannya dengan arti negara yang dalam perumusannya masih terkait kepada *"polis".* Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga negara yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersifat adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu "negara hukum", karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.

Selanjutnya Machiavelli, seorang sejarawan dan ahli negara telah menulis bukunya yang terkenal *"II Prinsipe (The Prince)",* yang mengemukakan dalam usaha untuk mewujudkan suatu negara menjadi suatu negara nasional, maka raja harus merasa dirinya tidak terikat oleh norma-norma agama maupun norma-norma perilaku. Raja dianjurkan supaya jangan berjuang dengan mentaati hukum; raja harus menggunakan kekuasaan dan kekerasan seperti halnya juga binatang. Senada dengan itu, Jean Bodin juga menganjurkan absolutisme raja. Jean Bodin berpendapat bahwa dasar pemerintah absolut terletak dalam kedaulatan yaitu kekuasaan raja yang superior.

Berikutnya adalah Thomas Hobbes melalui teorinya yaitu *teori hobbes*. Teori Hobbes menyebut bahwa perjanjian masyarakat yang tidak dipakai untuk

membangun masyarakat *(civitas)* melainkan untuk membentuk kekuasaan yang diserahkan kepada raja. Raja bukan menerima kekuasaan dari masyarakat melainkan ia memperoleh wewenang dan kuasanya kepada raja, maka kekuasaan raja itu mutlak.

Dalam perkembangannya, model negara hukum klasik, yang melembagakan kekuasaan mutlak ini kemudian mendapat perlawan kelompok yang memperjuangkan sistem konstitusional, yaitu sistem pemerintahan yang berdasarkan konstitusi. Pemerintah tidak boleh dilakukan menurut kehendak raja saja, melainkan harus didasarkan pada hukum konstitusi.

Perkembangan negara konstitusional ini setidaknya dipengaruhi oleh berbagai perkembangan, di antaranya: a) Reformasi; b) Renaissance; c) Hukum Kodrat; d) Timbulnya kaum borjuis beserta aliran Pencerahan.

Seiring dengan perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat, negara hukum konstitusi kemudian juga mengakomodir gagasan-gagasan perlindungan hak-hak asasi manusia yang dipelopori oleh pemikir-pemikir Inggris dan Perancis.

B. Dimensi Negara Hukum

Ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep ‘*rechtsstaat*’ dan ‘*the rule of law*’, juga berkaitan dengan konsep ‘*nomocracy*’ yang berasal dari perkataan ‘*nomos*’

dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam demokrasi. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan. Adapun yang diidealkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum.

Lebih lanjut, Friedrich Julius Stahl mengemukakan empat unsur *rechtstaats* dalam arti klasik, yaitu: 1). Hak-hak asasi manusia; 2). Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak warga negara (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut *trias politica*); 3). Pemerintah berdasarkan peraturan perundangan (*wetmatigheid van bestuur*); 4. Adanya peradilan administrasi dalam menyelesaikan sengketa.

Setelah mengalami beberapa perkembangan pemikiran, konsep negara hukum kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum di antaranya:

a). Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;

b). Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan;

c). Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);

d). Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;

e). Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan *(rechterlijke controle)* yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;

f). Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;

g). Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Dalam negara hukum, hadirnya sistem pemerintahan demokratis juga menjadi urgen. Sistem demokrasi menjadi mekanisme sistem pemerintahan suatu negara dalam mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara. Adapun salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politica yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Ketiga jenis lembaga-lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga-lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan judikatif dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat (DPR, untuk Indonesia) yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislatif. Di bawah sistem ini, keputusan legislatif dibuat oleh masyarakat atau oleh wakil yang wajib bekerja dan bertindak sesuai aspirasi masyarakat yang diwakilinya (konstituen) dan yang memilihnya melalui proses pemilihan umum legislatif, selain sesuai hukum dan peraturan.

Kedaulatan rakyat yang dimaksud di sini bukan dalam arti hanya kedaulatan memilih presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung, tetapi dalam arti yang lebih luas. Suatu pemilihan presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung tidak menjamin negara tersebut sebagai negara demokratis, sebab kedaulatan rakyat memilih sendiri secara langsung presiden hanyalah sedikit dari sekian banyak kedaulatan rakyat.

Dalam negara hukum yang menerapkan sistem demokrasi, hukum dipergunakan untuk melegitimasi kekuasaan, agar kekuasaan tersebut bisa diakui. Sebaliknya, hukum dipergunakan untuk mengontrol kekuasaan agar tidak bertentangan dengan demokrasi. Penguasa tidak bisa mempergunakan kekuasaannya dengan semena-mena

tanpa dasar hukum atau atas nama demokrasi.

Demokrasi yang pernah berlaku di Indonesia adalah demokrasi Pancasila yang secara subtansi sangat berbeda dengan demokrasi Barat. Indonesia adalah negara hukum. Terminologi itu kemudian banyak dikaitkan dengan konsep *the rule of law.* Walaupun sebenarnya masih perlu diperdebatkan dan dikritisi, sebab di negara Barat sendiri konsep tersebut mulai banyak menuai kritik, karena banyak ketimpangan-ketimpangan.

Secara umum demokrasi yang pernah diterapkan di Indonesia adalah demokrasi Pancasila yang ruhnya berasal dari kultur dan adat istiadat masyarakat Indonesia sendiri yang jelas sangat berbeda dengan demokrasi Barat. Demokrasi sebenarnya juga diajarkan dan dipraktekkan oleh Nabi Muhammad ketika berhasil membangun sebuah negara dan konstitusi Madinah melalui model *syura'*. Namun sangat disayangkan pada konteks sekarang di dunia Islam demokrasi justru diperdebatkan keabsahannya.

Dalam tataran praksis, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Sedangkan dalam negara yang berdasarkan atas hukum, dalam hal ini hukum harus dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak

pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam suatu negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi, di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.

Berdasarkan teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia, tidak mungkin dicapai masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama. Maka, dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggung jawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara, yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara.

Oleh karena itu, hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi, karena hukum tidak dimaksudkan hanya untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang sehingga negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, tetapi *demcratische rechtsstaat*.

Tegak atau berfungsinya hukum sebagaimana mestinya tergantung dari semangat penyelenggara negara dan sistem politik yang dipakai yang menjadi penopang tegaknya hukum. Diakui bahwa hukum tidak dapat dijalankan tanpa kekuasaan, tetapi apabila kekuasaan tidak terkendali yang muncul justru kekuasaan dan kesewenang-wenangan dan ketidakadilan.

Dapat atau tidaknya hukum sebagai penegak demokrasi dan keadilan tergantung kepada sistem politik yang dipakai. Dari sistem politiklah, apakah hukum dapat berfungsi sebagai alat penegakkan demokrasi dan keadilan. Sebab sistem politik yang dipakai suatu negara menentukan produk hukum. Sistem politik otoriter atau non-demokratis melahirkan hukum-hukum yang cendrung ortodok/konservatif. Sedangkan sistem politik demokratis melahirkan hukum-hukum yang responsif/populistik. Adalah sulit untuk menempatkan hukum sebagai alat penegakan demokrasi apabila bangunan dasar hukum bersifat represif, ortodok/konservatif.

Akan berbeda ketika suatu negara (pemerintahan) menjalankan sistem politik yang demokratis. Bangunan dasar hukum dalam sistem politik demokratis adalah responsif. Hukum lebih bertujuan agar hukum lebih tanggap terhadap kebutuhan terbuka pada pengaruh dan lebih efektif dalam menanggapi masalah-masalah sosial. Tujuan serupa itu bisa terwujud apabila sistem politik

yang dipakai demokrasi, karena sistem politik demokratis bercirikan: adanya lebih dari satu partai politik. tersebut bebas berkompetisi satu sama lain untuk mendapatkan kekuasaan politik; kompetisi politik dilakukan secara terbuka dan didasarkan pada aturan permainan yang tetap dan telah diterima; memasuki dan merekrut (*recruitment*) untuk mendapatkan posisi-posisi kekuasaan politik adalah terbuka; adanya pemulihan secara berkala (*period*) dan yang bersifat umum (*a wide frachi*); golongan penekan (*presure groups*) diberi kesempatan untuk mempengaruhi pemerintah dalam pengambilan keputusan; kebebasan-kebebasan dasar manusia (*civil liberties*) seperti kebebasan berbicara dan menganut agama dan kebebasan untuk tidak ditahan secara tidak sah (*freedom from arbitracy arrest*) diakui dan dilindungi oleh pemerintah; Kekuasaan peradilan bebas tidak memihak; media masa seperti televisi, radio, surat kabar tidak dimonopoli oleh pemerintah dan dalam batas-batas tertentu dapat mengkritik pemerintah.[]

BAB II

POLITIK DAN KEKUASAAN



A. Partai Politik

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah organisasi di mana seseorang atau segolongan manusia berusaha untuk memperoleh serta menggunakan kekuasaannya. Menurut Edmund Burke Partai politik adalah satu kelompok di mana orang akan bersatu padu, dan berusaha untuk mempromosikan ideologi yang khas oleh semua anggota kelompok demi kepentingan negara". Dengan itu, partai merupakan cara yang sah untuk membenarkan seseorang guna melaksanakan rancangan bersama mereka melalui kekuasaan dan otoritas negara itu. (Dikutip dari Giovanni, S. 1976:9).

Ringkasnya, partai politik merupakan sekelompok manusia yang mempunyai organisasi yang stabil, bertujuan untuk mendapatkan dan menegakkan kekuasaan dalam

negara. Penelitian mengenai partai politik merupakan kegiatan ilmiah yang agak sulit. Sekalipun berbagai penelitian telah diadakan untuk mempelajarinya, namun belum terdapat teori mengenai partai politik sebagai lembaga politik. Beberapa sarjana yang telah mempelopori pembelajaran mengenai partai politik, seperti Robert Michels, Maurice Duverger dan Sigmund Neumann. Walau bagaimanapun, terdapat beberapa orang sarjana dari mazhab *behavioralisme* (tingkah laku) seperti Joseph Lapalombara dan Mvron Weiner di dalam buku "*Political Parties and Political Development*" telah membuat secara khusus partai politik dalam hubungannya dengan perkembangan politik (Budiarjo,M. 1977:139).

Partai politik merupakan saluran penyataan yang penting berbentuk instrumen, ataupun agensi untuk mewakili rakyat dengan menyampaikan permintaan mereka dalam proses pendemokrasian politik. Seperti apa yang dikatakan oleh Key "*partai politik adalah institusi asas untuk menterjemahkan keperluan massa kepada dasar publik*" (V.O. Key 1961: 28). Oleh karena itu dapat diargumentasikan bahwa partai politik amat berkaitan dengan politik dalam usaha untuk memperoleh kekuasaan. Ia merupakan hasil interaksi di antara manusia yang melibatkan penggunaan ataupun ancaman kegunaan kuasa.

Menurut Max Weber, partai memberikan gambaran keberadaan dari sebuah bentuk hubungan sosial, yang

sangat bergantung pada kesukarelaan anggotanya. Ia bertujuan untuk mendapatkan kekuasaan. Hubungan sosial yang ada tersebut kemudian memilih ketuanya. Keberadaan partai terwujud dalam ideologi yang diperjuangkannya. (Weber, M. 1964: 407-409).

Menurut Takrifan J.S. Coleman dalam bukunya "*Political Parties and National Integration In Tropical Africa*" menjelaskan bahwa partai politik merupakan satu kelompok yang diorganisasikan secara formal, yang disertai dengan tujuan-tujuan yang jelas dan berdiri berdasar undang-undang (*legal control*). Lasswell juga mengamini pendapat tersebut. Menurutnya, partai politik adalah satu organisasi yang mengkhusus diri kepada usaha untuk menebar isu-isu serta memenangkan calon-calonnya dalam pemilu (Jupp, J. 1968: 3-4). Ringkasnya, partai politik adalah alat perantara, yang posisinya berada di antara rakyat dan pemerintah dalam pembuatan sesuatu keputusan.

Sigmund Neuman mendefinisikan, bahwa partai politik sebagai satu organisasi yang direka khusus untuk menguasai negara dan akan bertanding dengan organisasi-organisasi lain dengan objektif, tujuannya untuk mendapatkan dukungan rakyat untuk menegakkan kekuasaan masing-masing. (dikutip daripada Ramanathan, K. 1988:190) Oleh itu, partai politik adalah kelompok yang mempunyai pandangan-pandangan tertentu tentang negara dan masyarakat, serta memperjuangkan ideologi partai politik.

Ia merupakan segmen penting untuk mendapatkan kuasa dalam pemerintahan melalui dukungan yang diberikan kepada partai yang menang, khususnya melalui Pemilu, sebagaimana yang telah diutarakan oleh Max Weber dan Sigmand Neuman di atas.

Partai politik merupakan instrumen utama untuk menjadi pengawal utama pemerintah dalam konteks demokrasi. Menurut Louise M. Young, partai politik dapat didefinisikan sebagai suatu kumpulan yang diorganisasikan oleh pemilih, yang terikat kepada sebuah ideologi, ataupun disatukan dalam kepentingan untuk mensukseskan calon dalam Pemilu (Louise, M.Y., 1950:128). Ini artinya bahwa partai politik merupakan sekelompok organisasi yang mewakili segolongan rakyat untuk memperjuangkan kekuasaan pemerintahan ataupun perwakilan dalam sesuatu negara melalui proses demokrasi.

Dalam kenyataannya di Indonesia, partai politik semula memainkan peranan yang penting dalam mengatur pertikaian (*conflict management*). Setelah rezim Soeharto, dan masuk dalam suasana demokrasi, pertentangan dalam masyarakat, dalam konteks demokrasi, merupakan sebuah hal yang lumrah. Partai-partai politik membantu dalam merumuskan konflik-konflik serta berusaha untuk mengatasi konflik-konflik yang berlaku sebagaimana yang dapat ditinjau berdasarkan isu konflik yang sering berlaku di seluruh Indonesia, sekitar tahun 1959 hingga kini.

B. Teori Tindakan (*Action Theory*) Dalam Politik

Dinamika politik menjadi sangat menarik ketika dikaitkan dengan teori tindakan (*action theory*). Teori ini dikeluarkan oleh Max Weber (1864-1920) (lihat Andreski S. 1989 *Max Weber: Kapitalisme, Birokrasi, Agama,* Hartono. Terjemahan Yogyakarta: Tiara Wacana, 1-10). Adapun teori perubahan politik yang diutarakan oleh Rustous berjudul "*Changes as Theme Of Political Science*" dalam *International Political Science Association Rountable,* (Torino, September 1969) menyatakan perubahan politik adalah suatu fenomena yang dicetuskan oleh ketidakpuasan keadaan atau situasi yang berlaku.

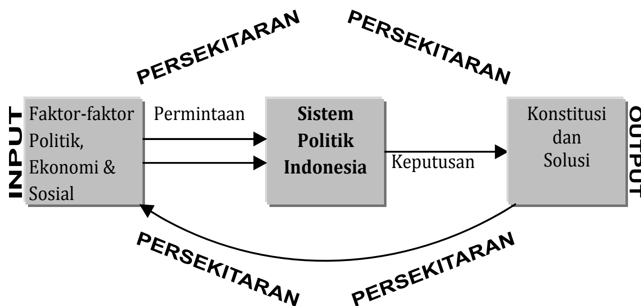
Ketidakpuasan ini telah mengakibatkan adanya tindakan politik. Hanya akan ada dua jalan dalam tindakan politik ini; apakah berhasil ataukah sebaliknya. Jika berhasil, maka organisasi gerakan atau kelompok yang terlibat akan menciptakan tujuan-tujuan yang baru, dan jika usaha-usahanya gagal, maka kelompok yang terlibat akan membubarkan diri. Menurut Hungtington, SP (1976) yang menulis artikel berjudul Perubahan ke Arah Perubahan: Modernisasi Pembangunan dan Politik, dalam Juwono Sudarsono (eds), *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*: Penerbit PT. Gramedia, Jakarta, mengatakan bahwa perubahan politik sebagai hubungan antara partisipasi politik dan perlembagaan atau konstitusi politik. Dengan itu, perubahan politik amat terkait dengan perebutan

kekuasaan atau pengaruh oleh sesuatu kelompok atau individu (dalam konteks Indonesia bisa saja kelompok DPR, Presiden, DPRD, ABRI dan lain-lain), yang membawa kepada kestabilan atau kesenjangan atau kegoncangan dalam sistem politik.

Berdasarkan definisi di atas, terdapat suatu bentuk perubahan politik yang senantiasa berlaku dalam masyarakat. Indonesia sebagai sebuah negara sedang berkembang tidak terlepas daripada perubahan-perubahan politik, khususnya perubahan atau pergeseran mengenai konstitusinya, yang berlaku secara perlahan. Meski, pada sesuatu ketika, perubahan akan berlaku drastis di Indonesia, yang bersifat revolusi, seperti revolusi kemerdekaan, revolusi Gestapo dan Reformasi.

Dinamika politik juga bisa diaplikasikan ke dalam teori sistem (*system theory*) yang dibawa oleh David Easton, yang mengutarakan konsep *input* dan *through put* dan *out put*. Seperti yang digambarkan dibawah ini:

Gambar: Konsep Input, Trough dan Out put

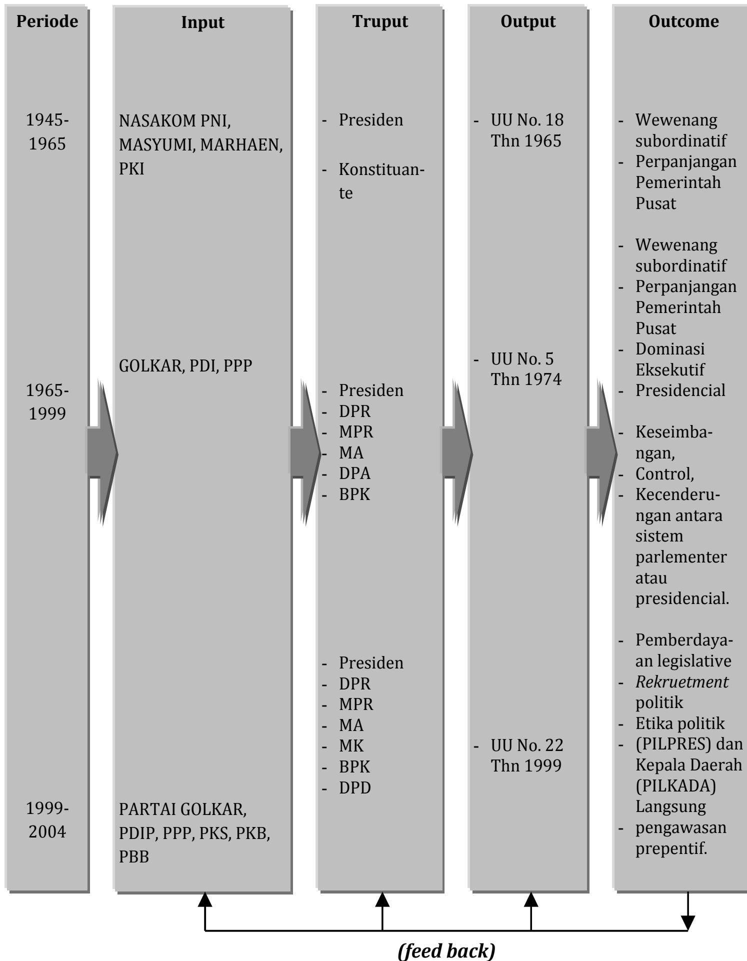


Sumber : Diolah dari David Easton, An Approach to the Analisys & Political System, dalam "Word Politics", (1957:383-400). Lihat juga Thomas R. Dye Understanding Publik Policy, Prentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, (1978 : 36-39)

Berdasarkan gambaran di atas, gerak kuasa-kuasa (*forces*) terwujud di dalam tindakan yang memberikan dampak terhadap perubahan atau politik yang kemudian dinamakan "*Input*". Dalam hal ini, politik adalah proses yang berfungsi secara otoritatif yang muncul sebagai nilai pada masyarakat itu. Sedangkan "*output*" bagi sistem politik bisa terwujud dalam kebijakan publik (*public policy*). Semua unsur yang ada dalam teori sistem adalah saling berhubungan satu sama lain, yang akan merangsang pergerakan di luar sistem tersebut. Input-input diterima ke dalam sistem politik dalam bentuk tuntutan-tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*).

Dukungan diperoleh apabila individu-individu atau organisasi menerima keberhasilan dalam Pemilu. Dalam konteks tersebut, dengan banyaknya berbagai tuntutan, kemungkinan terjadinya berbagai konflik sangatlah besar. Untuk mengubah tuntutan ini ke dalam bentuk kebijakan publik, harus ada solusi bagi pihak-pihak yang berkonflik. Sistem tersebut dapat memelihara dirinya dengan tiga cara : 1) Mewujudkan hasil yang memuaskan; 2) Dengan bergantung kepada ikatan atau peraturan yang terdapat pada sistem itu sendiri; 3) Menggunakan ancaman atau paksaan.

Gambar : Konsep Input, Throughput, Output dan Outcome



Sumber : Diadaptasi dari Ahmad Atory Hussain, Reformasi Pentadbiran Malaysia, DBP, K.Lumpur, 1999; 9.

Berdasarkan gambar diatas, konsep *input* dan *output* telah diperluas dengan lebih detail. Konsep itu telah ditambah tiga konsep lagi, yaitu *throughput*, *output* dan *outcome*. *Throughput* merupakan wujud dari sistem politik itu (seperti yang digambarkan di dalam gambar III) yang terdiri dari pada institusi-institusi pemerintah, birokrat, NGO, dan lain-lain. *Output* (hasil) terdiri dari kebijakan yang dihasilkan dari proses *throughput* seperti UUD 1945 (sebelum dan sesudah amandemen, UU No. 18 Tahun 1965, UU No 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 (tentang kekuasaan Kepala Daerah dan DPRD). Sedangkan *outcome* terdiri dari jenis-jenis solusi, seperti otonomi, perundangan yang adil, akta-akta, peraturan, dan lain-lain.

C. Konsep Pergeseran Kekuasaan Ditinjau Dari Sudut Yuridis

Ungkapan "pergeseran"[1] berasal kata "geser" dan "bergeser", yang dapat berarti "beringsut" atau "beralih sedikit". Pergeseran itu sendiri dapat diartikan sebagai "peralihan", "perpindahan" atau "pergantian". Jika makna pergeseran tersebut dihubungkan dengan kata "kekuasaan", maka dapat dikatakan sebagai suatu peralihan, perpindahan atau pergantian pada suatu

[1] Pergeseran dalam bahasa melayu (Malaysia) adalah bermaksud "salah paham atau konflik atau "berantakan" walau bagaimanapun, untuk kajian ini, penulis mengunakan "pergeseran" yang berarti "perubahan"

kekuasaan. Ungkapan "pergeseran *kekuasaan"* merupakan suatu ungkapan yang masih umum sifatnya, sehingga pergeseran itu dapat saja terjadi pada kekuasaan, baik dalam konteks sosial, politik, serta hukum, maupun pada lembaga-lembaga kekuasaan seperti legislatif, eksekutif atau judikatif.

Contoh pemakaian ungkapan "pergeseran", antara lain menurut Ismail Suny, bahwa pergeseran kekuasaan eksekutif menurut UUD 1945 merupakan suatu perubahan radikal yang telah terjadi tanpa suatu amandemen pada teks UUD 1945. Menurut Ismail Suny,[2] hal tersebut dapat diperhatikan dari pelaksanaan kekuasaan pihak eksekutif yang sepenuhnya *(plein power)* berdasarkan suatu Maklumat Presiden, dan bukan berdasarkan UUD 1945. Hal yang sama juga diungkapkan B.N. Marbun,[3] menurutnya selama 37 tahun telah terjadi pergeseran yang cukup fundamental, mengenai kedudukan legislatif daerah.

Perubahan kedudukan tersebut dari satu peraturan ke peraturan lainnya sangat signifikan dan selalu merupakan perubahan total, dan terkadang isi ketentuan peraturan itu kembali atau mendekati kembali pada apa yang telah diatur sebelumnya, tetapi digeser atau ditiadakan oleh peraturan penggantinya. Sedangkan Alvin Toffler,[4] memakai kata

[2] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta,1985, hlm. 31

[3] BN. Marbun, *DPRD, pertumbuhan*, *Masalah dan Masa* Depannya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 31

[4] Alvin Toffler, *Powershift, Knowledge, Wealth and Violence at The Edge*

powershift untuk istilah pergeseran kekuasaan. *Powershift* merupakan tumbuhnya sistem kekuasaan baru yang menggantikan sistem kekuasaan yang lama, khususnya dalam dunia industri.

Pemakaian semua ungkapan "pergeseran" di atas, secara umum menunjukkan bahwa makna "pergeseran" itu masih berkisar pada makna perubahan atau peralihan. Sehingga dikatakan adanya pergeseran kekuasaan apabila telah terjadi suatu perubahan atau peralihan, baik secara fundamental (radikal) maupun tidak, terhadap suatu fungsi kekuasaan menurut ketentuan konstitusional, yang disebabkan oleh faktor yuridis maupun politis.

Ketentuan konstitusional sebagai barometer pergeseran (perubahan), karena konstitusi merupakan hukum dasar *(droit constitutionelle)* atau sebagai norma dasar negara *(staats fundamentall norm).* Sebagai hukum dasar atau sumber hukum tertinggi, maka peraturan perundang-undangan lainnya berada di bawah konstitusi tersebut, khususnya bagi negara yang menganut sistem hierarki dalam tata urut peraturan perundang-undangan *(hierarchy of norms* atau *stufenbau des recht* menurut Hans Kelsen).[5]

---

of The 21st Century, (Alih Bahasa Hermawan Sulistiyo), Pantja Simpati, Jakarta, 1990, hlm. xv

5 The legal order, ... is therefore not a system of norms coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different levels of norms. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State,* Translated by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York., 1973, Hlm. 124.

Konsep *hierarchy of norms* tersebut, tidak saja membagi peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum secara berurutan, namun juga meletakkan urutan peraturan perundang-undangan yang di atas memiliki *supreme* terhadap yang di bawahnya. Wujud dari posisi supremasi tersebut, bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya bertentangan dengan yang lebih tinggi derajatnya, maka yang lebih rendah derajatnya dibatalkan *(voidable).*

Indonesia sendiri merupakan salah satu negara yang menganut sistem *hierarchy of norms* tersebut. Hal itu dapat dilihat dari adanya Ketetapan MPR mengenai Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, yakni Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 yang telah diperbaharui dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Pada Pasal 2 ketetapan tersebut dijelaskan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah.

Berkenaan dengan maksud dilakukannya tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut, pada Pasal 4 ayat

(1) dikatakan bahwa sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Demikian juga halnya-Pasal 4 ayat (2) dengan Peraturan atau Keputusan MA, BPK, Menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk oleh pemerintah, tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dibuatnya peraturan perundang-undangan dalam suatu sistem tata urutan *(hierarchy of norms),* di satu sisi untuk menentukan adanya peraturan perundangundangan yang berada pada posisi tertinggi *(supreme)* yaitu UUD 1945, sehingga menjadi rujukan bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, dan di sisi lain untuk menghindari terjadinya materi dan/atau pengaturan yang kontradiktif dalam sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Jadi, adanya bentuk pergeseran kekuasaan, khususnya dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, harus ditentukan dengan melihat ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 sebagai barometer pengujian *(toetsingsgronden),* baik tekstual maupun kontekstual. Jika dalam implementasinya ditemukan adanya praktek yang berubah atau tidak sesuai lagi dengan ketentuan UUD 1945, berarti indikasinya telah terjadi suatu bentuk

pergeseran, baik karena memang ada aturan normatifnya (pergeseran secara yuridis) atau hanya berupa kebijakan politik (pergeseran secara politis) saja.

Pergeseran secara yuridis terjadi karena adanya ketentuan mengenai pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam ketiga Undang- Undang mengenai Pemerintahan Daerah tersebut, tidak sesuai dengan konsep pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 menentukan bahwa DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan anggota DPRD juga diberhentikan oleh Kepala Daerah atas persetujuan DPRD apabila melanggar larangan-larangan tertentu.

Selanjutnya, Undang-undang No. 5 Tahun 1974, memang tidak menentukan bahwa DPRD dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah secara limitatif, namun dikarenakan kedudukan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal di daerah, salah satu tugasnya membina ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa maka pada kenyataanya DPRD lah yang harus mengikuti berbagai kebijakan Kepala Daerah atau lebih tepat dikatakan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah. Sedangkan Undang- undang No. 22 Tahun 1999 menentukan sebaliknya, di mana Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD dan dapat diberhentikan oleh DPRD.

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan adanya bentuk wewenang subordinatif antara DPRD dengan Kepala Daerah. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-undang No.5 Tahun 1974 memposisikan Kepala Daerah di atas *(superiority)* dari DPRD, sementara Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 memposisikan DPRD superioritas atas Kepala Daerah. Oleh karena UUD 1945 tidak mengenal adanya wewenang subordinatif ini, maka ketentuan undang-undang tersebut sekaligus merupakan indikasi telah terjadinya pergeseran secara yuridis. Dengan kata lain, terjadi suatu perubahan dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam tiga undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut dengan ketentuan yang terkandung dalam UUD 1945.

Secara politis, pergeseran terjadi karena adanya berbagai implementasi mengenai pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah yang tidak sesuai dengan konsep pendistribusian kekuasaan menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, meskipun tidak ada ketentuan perarturan perundang-undangan yang melandasinya. Politik Demokrasi Terpimpin pada masa Orde Lama yang otoriter menciptakan struktur pemerintahan yang sangat sentralistik atau menempatkan daerah di bawah pengendalian pusat secara ketat, sehingga ketentuan mengenai pemegang kekuasaan eksekutif daerah sepenuhnya berada di tangan Pemerintah Pusat. Karena kuatnya dominasi pihak eksekutif, dalam

implementasinya, tidak jarang pihak eksekutif (Kepala Daerah) menangguhkan keputusan-keputusan DPRD, meskipun tidak adanya perundang-undangan yang mengaturnya. (Moh. Mahfud MD., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Yogyakarta, Gama Press, 1999: 21).

Demikian juga pada periode berlakunya Undang-Undang No.5 Tahun 1974 atau pada masa Orde Baru. Pemerintahan Orde Baru yang secara teori berlindung di balik hukum, tetapi dalam prakteknya seringkali bertentangan dengan hukum. Kasus pemberhentian anggota DPRD Provinsi Jambi oleh Gubernur Provinsi Jambi di atas, adalah bukti kuatnya dominasi politik Kepala Daerah atas DPRD, meskipun praktek tersebut tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pada periode berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yakni masa-masa awal dari Era Reformasi, penentuan pemegang kekuasaan eksekutif daerah berada dalam dominasi politik pihak DPRD. Tidak sedikit terjadinya kasus dalam penentuan pemegang kekuasaan eksekutif daerah yang bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku. Hanya dengan dalih atas dukungan suara terbanyak di DPRD, maka keputusan yang tidak berlandaskan hukum gampang untuk dilakukan. Seperti halnya dalam pengangkatan Wakil Bupati Kabupaten Muara Jambi, menggantikan Bupati yang meninggal dunia pada tahun 2002. Dalam kasus tersebut, pihak DPRD

melakukan voting suara melalui rapat paripurna untuk menentukan setuju atau tidak setuju, Wakil Bupati yang bersangkutan menggantikan Bupati yang telah meninggal dunia sampai habis masa jabatannya. Sekali lagi dikatakan, bahwa praktek tersebut tidak didasarkan pada perundang-undangan yang ada.

Dengan demikian, yang dijadikan indikasi di sini adalah implementasinya, yakni implementasi mengenai pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah. Implementasi tersebut, baik bersifat yuridis maupun politis, kemudian disesuaikan dengan konsep pendistribusian kekuasaan menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, sehingga akhirnya diketahui bagaimana bentuk pergeseran yang terjadi, khususnya dalam periode berlakunya tiga peraturan Pemerintahan Daerah atau dalam ketiga periode politik pemerintahan tersebut.[]


المعهد الإسلامي العصري دار المتقين
PONPES MODERN DAARUL MUTTAQIEN TEMBILAHAN

BAB III

POLITIK DAN DISTRIBUSI KEKUASAAN



A. Distribusi Kekuasaan Dalam UUD 1945

Kosakata "distribusi" dapat diartikan sebagai penyaluran, pembagian atau pengiriman kepada beberapa orang atau beberapa tempat.[1] Sementara dalam bidang Hukum Tata Negara, istilah pembagian kekuasaan lebih dikenal dengan sebutan *distribution of power* atau *division of power*, yang kemudian diartikan pendistribusian kekuasaan. Harus diingat, bahwa Indonesia tidak menganut negara federal, tetapi secara umumnya menganut konsep negara kesatuan (*unitary system*). Ini berlainan dengan Malaysia yang mempraktekkan sistem federal.

Seperti telah disinggung sebelumnya, UUD 1945 tidak menganut konsep pemisahan kekuasaan secara murni,

[1] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Balai Pustaka, Jakarta 1995, hlm. 238.

sebaliknya hanyalah pemisahan dalam arti formil.[2] Ini karena adanya bentuk percampuran kewenangan antar lembaga-lembaga negara serta telah terjadinya rangkap jabatan, dan karena selain dari tiga lembaga kekuasaan tersebut yaitu Presiden, MPR, judikatif. Mengapa demikian? Jawabannya ialah karena di dalam sistem politik Indonesia ketika itu belum ada pengkhususan. Peranan, seperti ahli-ahli politik kepartaian boleh merangkap jabatan menteri, Hatta menjabat jabatan dalam mahkamah, malah Presiden sendiripun tidak dipilih melalui pemilihan umum seperti di Amerika Syarikat.

Semenjak 1945 telah beberapa kali terjadinya rangkap jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Kejadian itu, dimulai dengan duduknya Ketua MA sebagai Menteri Penasehat Hukum, dilanjutkan dengan duduknya orang-orang yang bertugas sebagai *uitvoerende* dan *rechtterlijkemacht* dalam MPRS, pada masa Orde Lama. Demikian juga, bukan hal yang asing bagi Menteri-Menteri Orde Baru untuk merangkap jabatan sebagai anggota DPR dan MPR.[3] Sehingga jadilah judikatif merangkap jabatan eksekutif atau legislatif, begitu juga eksekutif merangkap jabatan legislatif. Memang, jika kembali pada UUD 1945 sebelum amandemen, hal itu tidak dianjurkan tetapi kenyataannya juga tidak dilarang.

---

[2] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Loc. Cit.* Juga dalam Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Loc. Cit.*

[3] Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara,* Aksara Baru, Jakarta, 1985, Hlm. 23-24.

Selain terjadinya rangkap jabatan, UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, secara limitatif menentukan adanya bentuk percampuran kewenangan antara lembaga-lembaga negara. Misalnya, DPR bersama-sama Presiden memegang kekuasaan membuat undang Undang-undang,[4] Presiden bersama-sama DPR memegang kekuasaan diplomatik,[5] Presiden bersama-sama MA memiliki kekuasaan dalam memberikan grasi dan rehabilitasi,[6] Presiden, DPR dan Komisi Yudisial bersama-sama memiliki wewenang dalam mengangkat calon anggota Hakim Agung,[7] dan seterusnya.

Alasan kedua tidak dianutnya secara murni konsep pemisahan kekuasaan, karena UUD 1945 menentukan adanya bentuk lembaga kekuasaan lainnya di samping tiga lembaga kekuasaan tersebut. Sebelum amandemen, terdapat beberapa lembaga kekuasaan yang ditentukan UUD 1945, yaitu DPR sebagai lembaga legislatif, Presiden sebagai lembaga eksekutif, MA sebagai lembaga judikatif, BPK sebagai lembaga auditif, dan DPA sebagai lembaga konsultatif, yang semuanya dinamakan lembaga-lembaga tinggi negara. Di atas semua lembaga tinggi negara tersebut, terdapat suatu lembaga tertinggi negara yaitu

---

4 UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22; UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 5, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, dan Pasal 22.

5 UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 1; UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 11 dan Pasal 13.

6 UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 14 ayat (1)

7 *Ibid.* Pasal 24 A Ayat (3).

MPR. Sedangkan sesudah amandemen UUD 1945 telah menambah dan mengurangi beberapa lembaga negara sebelumnya, dengan komposisi yang ada terdiri dari MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK dan BPK.

B. Kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

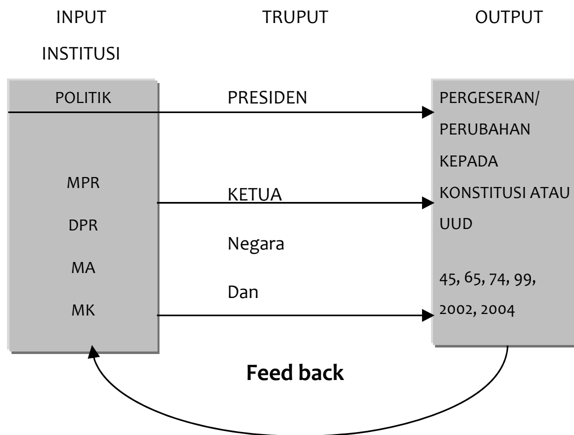
UUD 1945 sebelum amandemen telah menentukan bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi negara atau sebagai badan tertinggi perwakilan rakyat *(supremacy of the people's consultative assembly).* Prinsip ini menentukan bahwa kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR,[8] karena MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia *(Vertelingsorgan des Willens des Staatsvolkes).* Dengan posisi tersebut, MPR memiliki kekuasaan yang luas, hal itu sebagaimana dikenal dengan sebutan tujuh kunci sistem pemerintahan negara.[9] Akan tetapi, sesudah amandemen, di samping tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi atas nama rakyat, MPR juga tidak lagi memiliki kekuasaan yang luas seperti sebelumnya. Kekuasaan MPR, menurut UUD 1945 sesudah amandemen, hanya terdiri dari: 1). mengubah dan menetapkan UUD; 2). melantik Presiden/Wakil Presiden, namun melantik di sini hanya bahasa umum, bukan bahasa yang mempunyai arti

[8] UUD 1945 sebelum amandemen. Pasal 1 ayat (2)

[9] *Ibid.* Pasal 1 ayat (2), Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara.

atau akibat hukum[10] dan 3). memberhentikan Presiden/ Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.[11] MPR sudah tidak berposisi lagi sebagai lembaga tertinggi negara atau sebagai badan tertinggi perwakilan rakyat, karena tidak lagi ditentukan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, di mana kedaulatan rakyat *(volkssouvereiniteit)* telah diserahkan secara langsung oleh rakyat kepada lembaga-lembaga negara melalui pemilihan umum baik kepada DPR, DPD maupun kepada Presiden.

Hubungan Antara Institusi Politik Dengan Pergeseran UUD



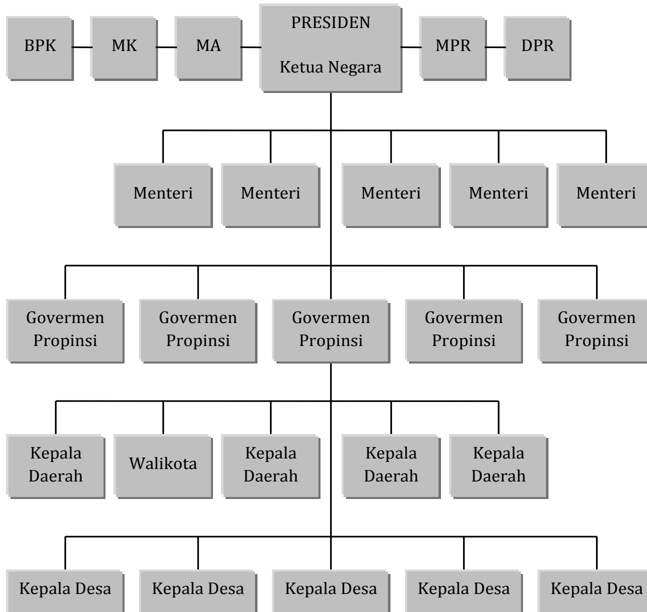
---

[10] MPR tidak melantik. Presiden dan/atau wakil Presiden mengucapkan sumpah (sendiri) di hadapan sidang MPR. Praktik ini disimpulkan dari bunyi UUD yang menyebutkan: *Presiden bersumpah atau berjanji* bukan *diambil sumpah atau janji.* Berdasarkan bunyi (teks) tersebut maka Presiden dan/atau Wakil Presiden mengucapkan sendiri sumpah atau janji. Jadi tidak ada pelantikan dalam makna seperti contoh pelantikan duta besar di atas. Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm. 82.

[11] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3).

Gambar :

Struktur Pemerintahan Republik Indonesia Dalam Sistem Kesatuan Menurut UUD 45 (Konstitusi) Sebelum Amandemen



C. Kekuasaan Institusi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Keberadaan DPR ada kemiripannya dengan Parlemen dalam negara yang menganut sistem parlementer *(parliamentary executive system)*, yakni sama-sama berposisi sebagai lembaga perwakilan rakyat. Begitu juga di Inggris. Hanya saja, menurut A. V. Dicey, Parlemen di

Inggris memiliki kekuasaan penuh *(sovereignty)* dalam membuat undang-undang, sehingga tak satu orang atau badan pun diakui oleh hukum untuk dapat menolak atau mengindahkan undang-undang yang diproduksi oleh Parlemen.[12]

Berbeda dengan Parlemen di Inggris, DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidaklah memiliki kekuasaan penuh *(sovereignty)* untuk membuat undang-undang dan hanya memiliki kekuasaan yang sedikit di luar itu. Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan untuk membuat undang-undang *(legislation)* menjadi milik bersama antara DPR dan Presiden, itupun hanya berupa wewenang menyetujui RUU menjadi undang-undang dan hak inisiatif yang jadi bagian DPR, sedangkan wewenang untuk mengesahkan berada pada Presiden.[13]

Adapun bentuk kekuasaan lainnya yang dimiliki DPR terdiri dari wewenang menyetujui pernyataan Presiden untuk perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain,[14] membahas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diajukan Pemerintah setiap tahun anggaran, serta mengetahui hasil pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara yang dilakukan oleh BPK.[15] Di samping itu. dalam bagian Penjelasan UUD 1945

---

[12] A. V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution,* Mac Millan and Co. Limited, London, 1952, Hlm. 39-40.

[13] Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22.

[14] UUD 1945 sesudah amandemen, *Op. Cit.* Pasal 11

[15] *Ibid.* Pasal 23 ayat (1) dan (5)

tentang Sistem Pemerintahan Negara, dikatakan "Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden ... " Oleh karenanya, DPR dipandang memiliki kekuasaan berupa fungsi pengawasan terhadap Presiden, sehingga disimpulkan bahwa DPR memiliki fungsi untuk membuat undang-undang *(legislation),* fungsi untuk membahas anggaran *(budget* atau *begrooting)* dan fungsi pengawasan *(control).*

Sesudah amandemen UUD 1945, DPR memiliki kekuasaan yang lebih luas dan lebih berkuasa dalam pembuatan undang-undang. Dikatakan lebih berkuasa dalam pembuatan undang-undang, karena selain kembali memegang kekuasaan membentuk undang-undang.[16] Juga Presiden tidak lagi semaunya dapat memveto RUU yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang, apabila dalam waktu 30 hari RUU tersebut tidak disahkan Presiden maka RUU itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.[17]

Bentuk kekuasaan lain yang dimiliki DPR menurut UUD 1945 sesudah amandemen, yakni kekuasaan berupa hak mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR dengan alasan yang ditentukan Pasal 7A, hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat menurut Pasal 20A ayat (2), wewenang memberikan pertimbangan mengenai pengangkatan duta

[16] *Ibid.* Pasal 20 ayat (1)
[17] *Ibid.* Pasal 20 ayat (5)

dan menerima penempatan duta negara lain menurut Pasal 13 ayat (2) dan (3), dan lain-lain. Intinya semua bentuk penambahan kekuasaan DPR tersebut, dilakukan guna untuk memperkuat posisinya dalam menjalankan ketiga fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

D. Kekuasaan Institusi Kepresidenan, Presiden dan Menteri-Menteri

Presiden dan Menteri-Menteri menurut UUD 1945 adalah Presiden yang bertindak sebagai kepala pemerintahan atau kepala eksekutif. Presiden yang memiliki kekuasaan sebagaimana pandangan sistem pemerintahan presidensiil *(non-parliamentary or fixed executive system).* Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan Presiden yang begitu besar dan kuat. Selain menjalankan kekuasaan eksekutif sebagai kepala pemerintahan,[18] misalnya mengangkat dan memberhentikan Menteri. Presiden juga memegang kekuasaan lainnya berupa kekuasaan bidang luar negeri *(diplomatic),* militer *(military),* pertahanan *(defence),* pengampunan (seperti pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi)[19] dan sebagainya, serta yang lebih menonjol lagi bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang *(legislation).*[20]

[18] Pasal 4 ayat (1) dan Pasal17 ayat (2).
[19] *Ibid.* Pasal 10, Pasal 11, Pasal12, Pasal 13 dan Pasal 14.
[20] *Ibid.* Pasal 5, Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 22.

Sebagai kepala negara, Presiden memiliki kekuasaan yang luas dan kuat. Dalam bagian Penjelasan UUD 1945 dikatakan bahwa Presiden adalah mandataris MPR. Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR kekuasaan dan tanggung jawab dalam menjalankan pemerintahan negara berada di tangan Presiden *(concentration of power and responsibility upon the President),* dan Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. Intinya memberikan kekuasaan yang begitu kuat kepada Presiden, baik sebagai Kepala Negara maupun sebagai Kepala Pemerintahan.

Namun sesudah amandemen, kekuasaan Presiden tidak begitu besar dan kuat lagi, kecuali hanya untuk menetapkan posisinya sebagai Kepala Pemerintahan (eksekutif). Indikasinya, selain Presiden tidak memiliki kekuasaan penuh dalam membuat undang-undang, seperti dijelaskan dalam bagian kekuasaan DPR diatas, juga beberapa bidang kekuasaan yang sebelumnya menjadi milik Presiden secara utuh, telah ditentukan menjadi milik bersama dengan lembaga negara lainnya. Misalnya, Presiden memegang kekuasaan bidang diplomatik bersama DPR,[21] Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi bersama MA,[22] dan lain-lain. Indikasi yang lebih menunjukkan bahwa posisi Presiden tidak seperti sebelumnya, yakni Presiden tidak ditentukan lagi menjadi mandataris MPR, posisi yang

---

[21] *Ibid.* Pasal 13.
[22] *Ibid.* Pasal 14 ayat (1).

seringkali ditafsirkan sebagai penguasa tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

E. Kekuasaan Institusi Mahkamah Agung (MA)

Kehadiran MA sebagai salah satu lembaga kekuasaan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pada dasarnya merupakan bagian dari keinginan untuk mewujudkan Indonesia sebagai suatu negara hukum *(rechtstaat).* Oleh karena, negara hukum tidak akan terwujud sebelum diadakannya suatu lembaga yang khusus melaksanakan kekuasaan bidang hukum itu sendiri atau disebut juga bidang kehakiman. Hal yang sama juga dimaksudkan Montesquieu untuk memisahkan lembaga judikatif dari lembaga-lembaga kekuasaan lainnya.

Meskipun MA merupakan suatu lembaga negara yang memegang kekuasaan bidang kehakiman, namun UUD 1945 sebelum amandemen tidak menyebutkan secara jelas bagaimana bentuk kekuasaan kehakiman yang dimaksud. Dalam Pasal 24 ayat (l) dan (2) dikatakan "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang; Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman ini diatur dengan undang-undang." Jadi, bentuk dan susunan badan-badan kekuasaan kehakiman baru dapat dipahami dengan melihat undang-undang organik yang dikeluarkan berikutnya.

Oleh karena itu, dalam perkembangannya telah dikeluarkan beberapa undang-undang tentang kehakiman dan MA tersebut, seperti; Undang-undang No. 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan, Undang-undang No. 19 Tahun 1964 yang diperbaharui dengan Undang-undang No. 14 Tahun 1970 diperbaharui pula dengan Undang-undang No. 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-undang No. 13 Tahun 1965 yang perbaharui dengan Undang-undang No. 6 Tahun 1969 diperbaharui pula dengan Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Namun terlepas dari keberadaan undang-undang itu, yang urgensinya dapat dilihat di sini, bahwa UUD 1945 sebelum amandemen telah menentukan kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan tersendiri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia atau kekuasaan judisiari yang dipegang oleh lembaga negara yang tersendiri pula yaitu MA.

Hanya saja kekuasaan judikatif di Indonesia lebih cenderung pada sistem *civil law,*[23] jika melihat peranan

[23] Tiada seorang Tiada seorang juapun dapat dihadapkan di depan Pengadilan selain daripada yang ditentukan baginya oleh Undang-undang; Tiada seorang juapun dapat dijatuhi *Pidana,* kecuali apabila Pengadilan, kerana alat pembuktian yang sah menurut Undang-undang mendapat keyakinan bahawa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang dituduhkan atas dirinya. Undang-undang No. 14 Tabun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 6 ayat (I) dan (2). Kaidah yang sangat normatif tersebut dipandang tidak memberikan kesempatan kepada hakim untuk membuat hukum di luar peraturan perundang-undangan yang, sebagaimana halnya tradisi dalam sistem *civil law'.*

hakim dalam memutuskan atau menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya. Seperti dimaklumi, wilayah kekuasaan judikatif berbeda dalam pandangan sistem *common law* dan sistem *civil law.* Dalam sistem *common law* seperti terdapat di negara-negara Anglo Saxon-Inggris umpamanya, lembaga judikatif tidak saja berwenang dalam menafsirkan UUD tetapi juga berwenang dalam menciptakan hukum. Oleh karena itu, hakim sebagai bagian dari pejabat judikatif, turut serta menciptakan hukum dengan keputusannya, sebagaimana yang dikenal dengan istilah *judge-made law.*[24] Sedangkan dalam sistem *civil law* yang terjadi adalah sebaliknya.[25]

Sesudah amandemen UUD 1945, bentuk dan susunan badan-hadan kekuasaan kehakiman yang dipegang oleh MA tersebut, telah dipertegas. Kekuasaan kehakiman selain dipegang oleh MA serta oleh badan judikatif lainnya di bawah MA, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara, juga dipegang oleh MK.

---

[24] One of the Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Op. Cit.,* Hlm. 222

[25] One of the principal reasons for the quite different status of the civil law judge is the existence of a different judicial tradition in the civil law, beginning in Roman times. The judge *(iudex.)* of Rome was not prominent man of the law. Prior to the imperial period he was, in effect, a layman discharging an arbitral function by presiding over the settlement or dispute according to fomulate supplied by another official, the *praetor. ...* The judge had no inherent lawmaking power. John Henry Merryman. *The Civil Law Tradition,* Second Edition, Stanford University Press, California, 1985, Hlm. 35.

Kekuasaan kehakiman dikatakan sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.[26] Lebih dari itu, UUD 1945 juga menegaskan apa yang menjadi wewenang MA. Menurut Pasal 24 A ayat (1), MA berwenang untuk mengadili tingkat kasasi, hak *judicial review* bagi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan wewenang lainnya menurut undang-undang. Guna menjaga independensi dan netralitas hakim, maka pengangkatan calon Hakim Agung telah dijadikan wewenang bersama antara Komisi Yudisial, DPR dan Presiden.[27] Kiranya berangkat dari pengalaman sebelumnya, di mana pengangkatan dan pemberhentian Hakim Agung menjadi cengkeraman kuat pihak eksekutif, akibatnya seringkali keberadaan hakim menjadi tidak merdeka dalam menegakkan hukum dan keadilan.

F. Kekuasaan Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

Keberadaan DPA dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebenarnya merupakan pengaruh kolonial sebelumnya. Oleh karena, menurut Bagir Manan, tidak banyak negara yang memiliki lembaga tersebut, kecuali negara-negara yang unsur ketatanegaraannya ada hubungan dengan sistem pemerintahan Perancis. Sedangkan di Indonesia pada masa kolonial Belanda,

---

[26] UUD 1945 setelah amandemen, *Op. Cit.* Pasal 24 ayat (1) dan (2).
[27] *Ibid.* Pasal 24A ayat (2), (3) dan (4)

lembaga ini dikenal dengan sebutan *Raad van Indie*, seperti yang diatur dalam Pasal 7 B.[28] Pandangan tersebut cukup argumentatif, mengingat Belanda sebelumnya merupakan salah satu negara di bawah pengaruh pemerintahan Perancis dan telah menggunakan *Codes Napoleon* sebagai sumber hukumnya. Jadi, adanya *Raad van Indie* pada waktu itu, juga merupakan pengaruh dari sistem pemerintahan Perancis yang dibawa kolonial Belanda ke Indonesia.

Di Indonesia, sebelum amandemen UUD 1945, DPA merupakan salah satu dari lembaga-lembaga kekuasaan tinggi negara. Dalam Pasal 16 ayat (1) dan (2) dikatakan "Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang; Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah." Kemudian dalam penjelasan pasal tersebut dikatakan pula "Dewan ini ialah sebuah *Council of Slate* yang berwajib memberi pertimbangan-pertimbangan kepada pemerintah. la sebuah badan penasehat belaka." Oleh karena itu juga, lembaga ini dikatakan sebagai lembaga konsultatif, yakni hanya sebagai wahana untuk berkonsultasi.

Ada dua pemahaman lewat ketentuan-ketentuan tersebut, yaitu adanya fungsi dan tugas bagi DPA. Dalam hubungan fungsi, DPA hanya berfungsi sebagai lembaga yang memberikan nasehat kepada Presiden. Sedangkan

[28] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm.85

berkenaan dengan tugas, DPA memiliki dua tugas, yaitu memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden dan memberikan pertimbangan kepada Pemerintah.

Rumusan Pasal 16 di atas, menurut Bagir Manan, jelas membuat perbedaan antara istilah *Presiden* dengan *Pemerintah,* meskipun ada ungkapan implisit yang menyamakan antara istilah *Presiden* dengan *Pemerintah* dalam bagian penjelasan. Namun, dengan rumusan itu, seharusnya DPA dapat memberikan pertimbangan kepada Presiden, dan dapat juga kepada unsur Pemerintah selain Presiden misalnya Menteri.[29] Tetapi kenyataannya tidak demikian, dalam praktiknya-khususnya masa Orde Baru, jawaban atau usulan DPA hanya diberikan kepada Presiden, sebagaimana dimuat dalam Undang-undang No. 14 Tahun 1978.

Ketentuan tentang memberikan jawaban adalah kewajiban dan memberikan pertimbangan adalah hak bagi DPA, secara otomatis membuat keberadaan tugas lembaga ini menjadi pasif. Dikatakan pasif, karena, meskipun menjawab pertanyaan Presiden merupakan suatu kewajiban, namun kewajiban itu baru dapat dilaksanakan apabila Presiden menggunakan haknya untuk mengajukan pertanyaan kepada DPA. Ketika Presiden tidak menggunakan hak tersebut, berarti DPA juga tidak mempunyai kewajiban sekaligus tidak memiliki tugas dalam

---

[29] *Ibid.* Hlm. 87.

hal ini. Demikian juga dengan memberi pertimbangan. Oleh karena tugas ini merupakan hak bagi DPA, maka tidak merupakan kesalahan baginya jika tidak menggunakan hak tersebut. DPA, dalam artian ini, boleh memilih dalam dua hal yaitu memberi atau tidak memberi pertimbangan.

Adanya bentuk kepasifan dan kekurangan-eksisan DPA dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka setelah amandemen UUD 1945, lembaga ini telah ditiadakan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Jikapun pasal 16 sesudah amandemen masih memungkinkan adanya suatu dewan pertimbangan, namun dewan yang dimaksud bukanlah DPA sebelumnya melainkan suatu dewan yang hanya dibentuk oleh Presiden untuk memberikan nasihat dan pertimbangan kepadanya. Jadi, hanyalah sebuah dewan pertimbangan yang berada di bawah kekuasaan Presiden.

G. Kekuasaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Terdapat satu ayat dalam UUD 1945 sebelum amandemen, yang menentukan adanya lembaga kekuasaan negara yang bernama BPK, yaitu ayat (5) Pasal 23 yang mengatakan, bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Demikian juga setelah amandemen, tidak banyak ditemukan uraian mengenai BPK, kecuali hanya sedikit penjelasan yang lebih limitatif dari pada sebelumnya. Dalam Pasal 23E, 23F dan 23G, dijelaskan bahwa setelah menjalankan tugasnya untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, BPK akan menyerahkan kertas kerjanya kepada DPR, DPD dan DPRD. Adanya bentuk penyerahan hasil kerja tersebut kepada DPD dan DPRD, karena adanya keterkaitan erat dengan kedudukan BPK yang telah sampai pada tingkat provinsi, di mana DPD dan DPRD memiliki domain yang kuat atas wilayah tersebut. Kemudian guna menjaga independensi dan kemandirian lembaga ini, maka pengangkatan anggotanya dilakukan oleh DPR dengan pertimbangan DPD yang diresmikan oleh Presiden.

Pasal-pasal tersebut menunjukkan bahwa BPK hanyalah bertugas untuk memeriksa *(audit)* pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, sedangkan masalah selanjutnya menjadi tugas DPR, DPD atau DPRD. Karena hanya bertugas mengaudit saja, lembaga ini juga dikatakan sebagai lembaga kekuasaan auditif atau inspektif. Tetapi, menurut Dahlan Thaib, kata "inspektif" lebih umum karena dapat didelegasikan kepada BPK dan DPR. BPK melakukan inspektif atas pengelolaan dari tanggung jawab tentang keuangan negara, sedangkan DPR sebagai lembaga inspektif atas pelaksanaan tugas pemerintahan.[30]

---

[30] Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Op. Cit.,* Hlm. 11

H. Kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

DPD adalah lembaga negara baru yang diperkenalkan oleh UUD 1945 hasil amandemen. Menurut Bagir Manan, ada dua bentuk gagasan yang mengiringi kelahiran DPD. *Pertama,* gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar *(bicameral system).* Seperti diketahui bahwa dalam negara yang menganut sistem tersebut ditemukan adanya dua bentuk lembaga perwakilan, misalnya *Senate* (sebagai DPD) dan *House of Representatives* (sebagai DPR) sebagai dua unsur dalam Congress Amerika, *de Earste Kamer* dan *de Tweede Kamer* sebagai dua unsur dalam *Staten Generaal* Belanda, *House of Lords* dan *House of Commons* sebagai dua unsur dalam Parlemen Inggris, dan lainnya. *Kedua,* gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.[31]

Oleh karena itu, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sesudah amandemen menentukan bahwa lembaga ini sama seperti halnya DPR yakni dipilih langsung oleh rakyat. Tetapi ia tidak dicalonkan oleh partai politik melainkan dicalonkan langsung oleh rakyat. Kelihatannya ada suatu harapan agar DPD lebih independen dari semua golongan dan aspiratif terhadap semua kepentingan rakyat, khususnya diharapkan mampu menjadi media pembawa aspirasi rakyat di daerah berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan kepentingan lainnya.

[31] Bagir Manan. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, Op. Cit.,* Hlm. 53.

Pasal 220 UUD 1945 menunjukkan ada beberapa bentuk wewenang yang dimiliki oleh DPD, yaitu: 1). Mengajukan RUU kepada DPR mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi, dan perimbangan keuangan pusat daerah; 2). Ikut membahas RUU mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi, dan perimbangan keuangan pusat daerah; 3). Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang bcrkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama; 4). Melakukan pengawasan dan melaporkannya kepada DPR atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.

Inti dari semua kewenangan tersebut adalah wewenang mengajukan RUU, wewenang ikut membahas RUU, wewenang memberikan pertimbangan mengenai RUU, serta wewenang melakukan pengawasan dan melaporkan hasil pengawasan atas pelaksanaan RUU tertentu kepada DPR. Dengan demikian, ternyata kewenangan yang sedikit itu kalau tidak bisa dikatakan kekuasaan semu atau partisipan saja, tidak sebanding dengan legitimasi rakyat yang dimilikinya, bahkan legitimasi tersebut (*power*

ligitimate) lebih kuat dari legitimasi anggota DPR yang hanya dicalonkan dan juga ditentukan oleh partai politik.

Dengan kenyataan itu juga, bahwa gagasan sistem dua kamar yang dicanangkan sebelumnya tidak dapat terpenuhi dengan baik. Ada tiga alasan untuk ini, menurut Bagir Manan. *Pertama,* walaupun telah terjadi perubahan wewenang, namun MPR masih mempunyi wewenang sendiri (original) di luar DPR dan DPD, seperti dijelaskan di atas. *Kedua,* meskipun kelibatannya DPD merupakan lingkungan jabatan yang mandiri dan memiliki wewenang sendiri. tapi kenyataannya DPD hanyalah sebagai pelengkap (komplementer). *Ketiga,* DPD bukanlah badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas RUU di bidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam UUD 1945.[32] Jadi, eksistensi DPD di Indonesia tidak dapat disamakan dengan eksistensi *Senate* dalam Congress Amerika, *de Earste Kamer* dalam Staten Generaal Belanda, atau *House of Lords* dalam Parlemen Inggris.

I. Mahkamah Konstitusi (MK)

Oleh karena suatu konstitusi hanya memuat materi-materi yang dianggap penting dan mendasar *(fundamental, grodslagen)* atau hanya sebagai hukum dasar *(droit constitutionelle)* saja, akibatnya ia sangat berpeluang untuk ditafsirkan dalam implementasinya. Namun, agar

[32] *Ibid.* Hlm. 55-56.

jangan terjadi salah penafsiran, diperlukan adanya suatu lembaga yang secara resmi berwenang untuk hal tersebut. Dalam praktiknya di beberapa negara, memang terdapat perbedaan mengenai siapa yang bertindak sebagai lembaga yang dimaksud. Misalnya di Inggris, wewenang tersebut diberikan kepada Parlemen, Perdana Menteri dan Pengadilan, di Amerika diberikan kepada *Supreme Court*, dan di Belanda diberikan kepada *Staten Generaal.* Namun kebanyakan di negara-negara lainnya, wewenang tersebut diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK); antara lain terdapat di Korea Selatan, Jerman, Thailand. dan Perancis (dengan nama Dewan Konstitusi).

Hal senada juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Menurutnya, oleh karena dalam desain keempat amandemen UDD 1945 tidak lagi dikenal adanya lembaga tertinggi negara yang sebelumnya dipegang oleh MPR, untuk itu perlu disediakan mekanisme untuk mengatasi kemungkinan persengketaan di antara sesama lembaga tinggi negara yang telah menjadi sederajat dan saling mengendalikan *(checks and balances).* Selain itu, tradisi *judicial review* perlu ditingkatkan, tidak hanya sebatas undang-undang atau peraturan perundang- undangan di bawahnya, namun juga terhadap UUD. *Judicial review* terhadap undang-undang atau peraturan perundang-undangan di bawahnya telah menjadi wewenang MA. Namun untuk wewenang *judicial review* terhadap UUD

maka diperlukan suatu lembaga baru atau apa yang disebut dengan MK.[33]

Lembaga negara yang baru ini, menurut Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 sesudah amandemen, diberi wewenang untuk: 1). Menguji undang-undang terhadap UUD; 2). Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; 3). Memutus pembubaran partai politik; 4). Memutus perselisihan tentang hasil pemilu; dan 5). Memberikan putusan terhadap pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden *(impeachment).*

Jadi, kehadiran MK diharapkan lebih meningkatkan fungsi dan peranan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, yang sebelumnya hanya diwadahi MA. Dengan adanya pendistribusian kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara tersebut, memang konsep pendistribusian kekuasaan menurut UUD 1945 tidak dapat dipersamakan dengan konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power).* Akan tetapi, jika dianalisis lebih jauh maka konsep UUD 1945 masih berada dalam pengaruh konsep *separation of power.* Ada dua alasan untuk itu, dipandang dari keberadaan lembaga dan dipandang dari hubungan antar lembaga.

Dipandang dari sisi keberadaan lembaga, pada dasarnya keberadaannya menurut UUD 1945, khususnya

---

[33] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, Hlm. 22.

sesudah amandemen, merupakan penjabaran dari tiga cabang kekuasaan konsep *separation of power,* yaitu legislatif, eksekutif dan judikatif. MPR, DPR dan DPD adalah bagian dari lembaga-lembaga negara yang berada pada fungsi legislatif, demikian juga BPK jika dilihat dari fungsi inspektifnya. Presiden merupakan lembaga yang berada pada fungsi eksekutif. MA dan MK merupakan dua lembaga yang memainkan fungsi judikatif.

Sedangkan dipandang dari hubungan antar lembaga, hubungan antara lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 juga hampir tidak memiliki perbedaan dengan konsep *separation of power,* di mana antar lembaga-lembaga negara terdapat adanya mekanisme *chekcs and balances* dan tidak ditentukan adanya bentuk wewenang subordinatif di antara mereka. Hanya saja perbedaannya, UUD 1945 menganut adanya bentuk percampuran kewenangan antar lembaga-lembaga negara atau tidak menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materil, sementara konsep *separation of power* menganut adanya pemisahan kekuasaan dalam arti formiil dan materil.[]

BAB IV

DINAMIKA POLITIK INDONESIA DARI MASA KE MASA



A. Era Orde Lama (ORLA) Periode 1959-1966

Secara historis harus diakui bahwa Pemilihan Umum tahun 1955 merupakan satu-satunya pemilihan umum yang dilaksanakan pada masa pemerintahan Soekarno, atau sebagai pemilihan umum yang pertama kalinya bagi bangsa Indonesia. Berbagai harapan sangat menyertai keberhasilan Pemilu saat itu, agar terbentuknya sebagian lembaga-lembaga negara sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen, di mana lembaga-lembaga tersebut sebelumnya masih dipegang oleh Komite Nasional (KNIP) yang bersifat sementara. Tetapi, belum lagi amanat tersebut dilaksanakan sepenuhnya, namun yang lebih utama untuk dilaksanakan waktu itu adalah upaya mengganti UUDS 1950 dengan UUD yang baru. Oleh karena itu, para wakil rakyat hasil pemilihan

umum, yang bernaung di bawah suatu badan yang disebut Konstituante, lebih memfokuskan pekerjaannya pada upaya untuk membentuk UUD baru tersebut.

Setelah hampir tiga tahun bersidang, sejak bulan Maret 1956 ternyata wakil-wakil rakyat yang berada di Konstituante belum menghasilkan suatu produk berupa UUD baru yang diharapkan. Malah kondisi terjadi adalah perbuatan-perdebatan sengit di seputar dasar negara dan sebagainya. Dua kubu yang memiliki dukungan kekuatan yang hampir sama tidak mau saling mengalah. Oleh karena masing-masing kubu tidak memiliki suara yang mencapai kuorum (2/3 dari jumlah semua anggota), akibatnya keputusan dalam pembahasan-pembahasan tertentu sulit untuk diambil. Kenyataan itu akhirnya mau tidak mau membawa Presiden Soekarno untuk intervensi dalam hal ini. Intervensi Soekarno inilah yang akhirnya berujung pada dikeluarkannya Dekrit pada tanggal 5 luli 1959.

Menurut Sri Hardiman dalam bukunya Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia, ada beberapa pertimbangan yang diambil oleh Soekamo untuk mengeluarkan Dekrit tersebut, antara lain yaitu: [1]

a. Anjuran Presiden Kembali ke UUD 1945 tidak memperoleh keputusan dari Konstituante.

---

1 Sri Hardiman, *Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia,* Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1995, Hlm.78.

b. Sebagian besar anggota Konstituante menyatakan tidak lagi menghadiri sidang. Konstituante tidak mungkin menyelesaikan tugasnya.
c. Membahayakan persatuan dan kesatuan negara, nusa dan bangsa, serta merintangi pembangunan semesta.
d. Terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan Negara Proklamasi.
e. Piagam Jakarta 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945, dan merupakan rangkaian kesatuan dengan konstitusi.

Akan tetapi, lebih daripada itu, ternyata memang anggota Konstituante yang menyetujui kembali kepada UUD 1945 berada di atas dari 50%. Lihat saja pada pemungutan suara pertama tanggal 30 Mei 1959, anggota yang setuju kembali kepada UUD 1945 berjumlah 269 orang sedangkan yang menolak berjumlah 199 orang. Pada pemungutan suara kedua tanggal 1 Juni 1959, ada 264 orang anggota yang setuju sementara yang menolak hanya 204 orang. Demikian juga, pada pemungutan suara ketiga tanggal 2 Juni 1959, anggota yang setuju sebanyak 263 orang dan yang menolak berjumlah 203 orang.[2] Jadi, meskipun tidak mencapai kuorum namun pada dasarnya sebagian besar anggota Konstituante mendukung kembali berlakunya UUD 1945.

---

[2] *Ibid,* Hlm. 80.

Dikeluarkannya dekrit tersebut, intinya pembubaran Konstituante dan kembali berlakunya UUD 1945, sebenarnya bukanlah satu-satunya bentuk manuver politik yang dilakukan oleh Presiden Soekarno. Hanya saja dengan adanya dekrit, maka momentum yang tepat untuk melakukan perubahan menjadi lebih terbuka. Beberapa bulan sebelumnya, Presiden Soekarno telah mengemukakan gagasannya untuk melaksanakan suatu sistem pemerintahan yang dinamainya dengan sistem Demokrasi Terpimpin.

Inti dari pedoman Demokrasi Terpimpin adalah musyawarah untuk mufakat, namun jika musyawarah untuk mufakat tersebut tidak tercapai maka persoalannya diserahkan kepada pemimpin untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang ada. Kemudian pemimpin dapat melakukan dua ketentuan, yaitu menangguhkan persoalan yang dibahas atau meniadakan persoalan tersebut sama sekali.[3] Tetapi untuk melaksanakan format politik Demokrasi Terpimpin ini, terdapat beberapa prinsip yang disepakati antara Presiden dengan Pemerintah pada 19 Februari 1959, ringkasnya sebagai berikut:

1. Untuk menyehatkan sistem kepartaian, harus dilakukan dengan penyederhanaan partai-partai melalui pembaharuan undang-undang politik.

---

[3] Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Loc. Cit.*

2. Keanggotaan DPR, selain wakil partai-partai hasil pemilihan umum juga diadakan wakil-wakil dari golongan fungsional.
3. Wakil-wakil fungsional, selain diikutkan dalam daftar calon dari partai juga diangkat oleh Presiden.
4. Oleh karena itu, Presiden dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam penyusunan daftar calon dengan dibantu oleh Front (Dewan) Nasional.
5. Di DPR diikhtiarkan kerja sama di bawah bendera fungsional, yang dibantu oleh Front Nasional. Ikhtiar dilakukan dengan jalan musyawarah, dan tidak dengan penetapan atas dasar sesuatu peraturan.
6. Presiden mengangkat anggota-anggota DPRD dari ABRl yang berjumlah 35 orang, karenanya ABRI tidak menggunakan haknya dalam pemilihan umum.
7. Pembentukan Front Nasional dilakukan atas dasar Peraturan Pemerintah.[4]

Jelasnya, kesepakatan tersebut telah menempatkan peran politik Soekarno sebagai Presiden sekaligus Panglima Tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara menjadi terkonsentrasi dan sangat kuat. DPR senyatanya berada di bawah kekuasaan Presiden. Oleh karena, selain dapat intervensi dalam kebijakan partai, khususnya

[4] Soehino, *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1992, Hlm. 92-94.

dalam penyusunan calon DPR dari partai, Presiden juga mengangkat anggota fungsional yang duduk di DPR dengan jumlah signifikan. Tidak cukup sampai di situ, menurut prinsip Demokrasi Terpimpin bahwa semua unsur di DPR mesti bekerja sama dan mengambil keputusan atas dasar musyawarah atau tidak atas dasar sesuatu peraturan. Dengan demikian, jika musyawarah mengalami jalan buntu, tentunya keputusan selanjutnya berada di tangan Presiden/ Pemimpin Tertinggi.

Prinsip-prinsip seperti itu tidak dapat dipungkiri bahwa Soekarno telah cenderung untuk melakukan format politik yang sedikit demi sedikit mengurangi fungsi dan wewenang lembaga-lembaga negara lainnya, DPR misalnya, atau dengan kata lain cenderung untuk mengkonsentrasikan kekuasaan di tangannya sebagai Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar. Oleh karena itu, cukup beralasan jika sebagian besar para pakar, Moh. Mahfud MD, di antaranya memandang Soekarno telah mempraktikkan politik otoriter. Menurut Moh. Mahfud MD, ada bebarapa indikasi otoriterian Soekarno tersebut, yaitu:

a. Partai-partai sangat lemah; kekuatan politik ditandai dengan tarik tambang antara Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI.
b. Eksekutif yang dipimpin oleh Presiden sangat kuat, apalagi Presiden merangkap sebagai Ketua DPA yang dalam praktik menjadi pembuat dan selektor produk legislatif.

c. Kebebasan pers sangat terkekang; pada zaman ini terjadi tindakan anti pers yang jumlahnya sangat spektakuler.[5]

Dengan kendali kekuasaan yang sangat kuat, Soekarno juga sering bongkar-pasang susunan kabinetnya. Menurut Suwata Mulyasudarmo, puncak dari konsentrasi kekuasaan tersebut dimulai dari Kabinet Kerja III. Ada beberapa indikasinya, yaitu:

a. Presiden membentuk Dewan Nasional dengan tugas membantu pemerintah. Dewan Nasional merupakan sebuah badan yang menghimpun kekuasaan ekstra parlementer. Susunan organisasinya berada langsung di bawah Presiden.
b. DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 dibubarkan dan kemudian atas dasar Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960, Presiden membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR).
c. Ketua dan wakil ketua DPRGR, ketua dan wakil ketua MPRS, ketua dan wakil ketua Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Ketua Dewan Perancang Nasional diberi kedudukan sebagai Menteri. Dengan demikian kedudukan empat badan negara tersebut berada di bawah kepemimpinan Soekarno.[6]

---

[5] Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Op. Cit,* Hlm. 158.

[6] Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, Hlm. 5-6.

Format politik yang terkonsentrasi atau otoriter tersebut mau tidak mau akan mempengaruhi bagaimana sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Format politik yang melahirkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif itu, menurut Moh. Mahfud MD., terbukti dari adanya muatan-muatan yang bersifat konservatif melalui produk hukum-Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 yang kemudian disusul dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 mengenai pemerintahan daerah, yakni:

a. Sangat sentralistik karena campur tangan Pusat yang terlalu dalam terhadap Daerah.
b. Asas otonomi yang seluas-luasnya sama sekali tidak dielaborasi di dalam pasal-pasalnya.
c. Kepala Daerah sepenuhnya ditentukan oleh Pusat dan bertugas mengawasi jalannya pemerintahan di Daerah.
d. Secara praktis DPRD tidak diberi peran apa-apa, bahkan keputusan-keputusannya dapat ditangguhkan oleh Kepala Daerah.[7]

Indikasi-indikasi adanya pengkonsentrasian atau pemusatan kekuasaan pada tangan Kepala Daerah tersebut jelas tidak dianut atau bergeser dari ketentuan UUD 1945, seandainya Kepala Daerah dipandang sebagai alat pemerintah pusat atau Presiden yang juga merupakan mandataris MPR. Tetapi penggunaan ungkapan mandataris

---

7 Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Op. Cit.*, Hlm. 162-163.

tersebut, menurut Bagir Manan, bukanlah merupakan pranata jabatan tersendiri yang dibedakan dari jabatan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Tambahnya lagi, bahwa Supomo sendiri sebenarnya tidak bermaksud membuat mandataris sebagai pranata. Ungkapan tersebut hanya menunjukkan bahwa Presiden berposisi sebagai penerima mandat MPR, karena dipilih dan tunduk kepada MPR.[8]

Demikian juga ungkapan "*concentration of power and responsibility upon the President*" dalam bagian penjelasan UUD 1945 tidak dapat dijustifikasi sebagai ketentuan bahwa seluruh kekuasaan negara terkonsentrasi atau terpusat di tangan Presiden. Ungkapan tersebut masih ada relevansinya dengan ungkapan sebelumnya yaitu "Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara tertinggi," di mana Presiden dalam pengetian ini, menurut Moh. Mahfud MD, bertindak sebagai kepala pemerintahan atau kepala eksekutif.[9] Jadi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, Presiden tetap berposisi sama dengan DPR yakni sebagai lembaga-lembaga kekuasaan yang sederajat. Sama juga halnya dengan Kepala Daerah. meskipun bertindak sebagai wakil pemerintah pusat—selain sebagai kepala eksekutif daerah-namun Kepala Daerah tidak dapat dipandang sebagai lembaga kekuasaan yang subordinat terhadap DPRD.

---

8 Bagir Manan, T*eori don Politik Konstitusi, Op. Cit.,* Hlm. 21-22.

9 Moh.Mahfud MD. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Op. Cit.*

B. Era Orde Baru (ORBA) Periode 1966-1998

Periode 1966-1998 merupakan priode politik Orde Baru. Peristiwa G-30-S/PKI pada akhir tahun 1965 menjadi momentum yang berarti untuk mengakhiri periode politik pemerintahan sebelumnya yang dikenal dengan Orde Lama. Pecahnya pemberontakan G-30-S/PKI memang tidak otomatis dapat menggulingkan pemerintahan Orde Lama, tetapi berawal dari pemberontakan tersebut maka lahirlah berbagai peristiwa ketatanegaraan yang akhirnya menjadi rangkaian untuk menyudahi peran politik Orde Lama dalam gelanggang pemerintahan negara Republik Indonesia.

Meskipun pemberontakan G-30-S/PKI dapat ditumpas, namun berbagai krisis, khususnya krisis politik dan ekonomi terus berlanjut sehingga munculnya aneka demonstrasi dan aksi sulit dihindari. Puncak dari berbagai demonstrasi dan aksi tersebut melahirkan tiga tuntutan yang dikenal dengan Tritura (tiga tuntutan rakyat), yaitu pembubaran PKI, pembubaran Kabinet Dwikora, dan turunkan harga barang.[10]

Besarnya gelombang demontrasi dan aksi yang muncul diringi pula dengan kondisi bangsa yang memang tidak

---

[10] Tuntutan-tuntutan rakyat yang dipelopori mahasiswa dan pelajar waktu itu dikenal dengan sebutan TRITURA, Pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dengan membubarkan kabinet yang ada, bubarkan PKI, dan turunkan harga barang. Soehino, *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Op. Cit.*, Hlm. 166. Bandingkan dengan Marwati Djoenet Poesponegoro dan Noegroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia,* Jilid IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, Hal. 406.

stabil, memaksa Presiden Soekarno untuk mengeluarkan surat perintah kepada Soeharto guna mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin terciptanya keamanan dan kestabilan pemerintahan atas nama Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar. Surat perintah tersebut dikeluarkan pada tanggal 11 Maret 1966, oleh karena itu peristiwa ini dikatakan sebagai Peristiwa Supersemar (Surat Perintah 11 Maret).[11]

Awalnya Supersemar tidaklah dimaksudkan untuk mengganti Soekarno sebagai pemegang tampuk pimpinan negara. Tetapi kenyataannya Supersemar tersebutlah yang melahirkan pola politik baru sekaligus dengan pionernya yang baru pula, yakni permulaan pemerintahan Orde Baru. Buktinya, menurut Moh. Mahfud MD., dengan Supersemar itu Soeharto dapat membubarkan PKI serta mengambil tindakan pembaharuan dan stabilitas politik, dan dengan Supersemar itu juga sebenarnya kekuasaan Soekarno dengan demokrasi terpimpinnya menjadi hilang. Lalu kekuasaan Soekarno tersebut menjadi hilang atau berakhir sama sekali manakala ditolaknya pidato pertanggungjawabannya dan telah diangkat Soeharto sebagai Pejabat Presiden pada Sidang Istimewa MPRS tahun 1967 melalui Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966. Diangkatnya Soeharto sebagai Pejabat Presiden dan kemudian resmi menjadi Presiden definitif pada sidang MPRS V di Jakarta tahun 1968 melalui Ketetapan No. XLIV/

[11] *Ibid*, Hlm. 167.

MPRS/1968,[12] berarti menjadi legitimitlah peran politik era baru dalam panggung pemerintahan Indonesia, yang kemudian diistilahkan Orde Baru.[13]

Politik Orde Baru, menurut Dewi Fortuna Anwar, berupaya memusatkan kekuasaan pada tangan eksekutif dengan cara yang meluas dan sistematis, serta membiarkan lembaga-lembaga negara lainnya menjadi lemah dan sangat bergantung kepada eksekutif.[14] Pemerintahan Orde Baru juga, menurut Afan Ghaffar melakukan format politik dalam format de-aliranisasi. Format ini dilakukan, melalui dua cara, yaitu menciptakan *depolitisasi* massa dan menciptakan *floating mass.* Depolitisasi massa dilakukan secara sistematik melalui sejumlah kebijaksanaan. Misalnya membangun prinsip *monoloyalitas* bagi semua PNS dan Pegawai BUMN di bawah sebuah organisasi Korpri. Dengan demikian, pegawai tidak terkotak-kotak ke dalam aliran ideologi yang mengikuti ideologi partai-partai politik. Sedangkan *floating mass* atau masa mengambang diciptakan agar individu-individu tidak memiliki ikatan tertentu dengan partai politik, kecuali pada saat pemilihan

---

12 Suwoto *Mulyosudarmo,Op. Cit.,* Hlm. 12 dan 15.

13 Istilah Orde Baru adalah istilah untuk sistem politik yang dilawankan dengan sistem pemerintah Soekarno sejak akhir lima puluhan sampai 1965: dimaksudkan sebagai tatanan rnasyarakat yang bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Moh. Mahmud MD,*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1993, Hlm. 61.

14 Dewi Fortuna Anwar, *Format Politik Orde Baru dan Agenda Pengembangan Demokrasi Politik,* dalam Syarofin Arba MF, (ed.), *Demitologisasi Politik Indonesia,* CIDES, Jakarta, 1998, Hlm. 4.

umum. Partai politik hanya hadir pada tingkat kabupaten sebagai distrik pemilihan, di kecamatan hanya ada komisaris, dan di desa tidak diperkenankan sama sekali. Dengan alasan agar masyarakat jangan terombang-ambing oleh permainan partai politik. Walaupun kenyataannya Golkar leluasa turun ke desa melalui aparat-aparat desa.[15]

Sebagai sebuah kekuatan politik, lembaga Kepresidenan memiliki semua sumber daya yang diperlukan dalam sebuah proses politik. Kekuatan politik lainnya tidak dapat mengimbangi besarnya sumber daya politik lembaga ini. Interpretasi tentang pendistribusian kekuasaan sebagai alternatif dari pemisahan kekuasaan telah membawa implikasi ketidakjelasan hubungan antara lembaga-lembaga negara. Bahkan, ada gejala yang sangat kuat, bahwa kesetaraan antara lembaga-lembaga tinggi negara sangatlah rendah, karena dominannya kekuasaan lembaga Kepresidenan. Demikian juga tertutupnya dalam rekruitmen politik Orde Baru, di mana adanya proses rekruitmen yang seringkali didasarkan pada patronase politik, bukan atas dasar kapasitas dan kepemimpinan. Birokrasi juga dijalankan demi kepentingan politik penguasa di pusat, akibatnya dapat menguntungkan dan berkonsentrasi pada kalangan sekelompok kecil elite yang ada di Jakarta.

Kekuasaan yang cenderung memusat di Jakarta tersebut, akhirnya juga memperlemah posisi pemerintahan

[15] Afan Ghaffar, *Op. Cit,* Hlm. 131.

di daerah. Akumulasi dari semua konsekuensi tersebut melahirkan sebuah bentuk kelemahan terhadap jaminan HAM. Kebebasan untuk berserikat *(freedom of association)*, berkumpul *(freedom of assembly,* menyatakan pendapat *(freedom of speech)* serta kebebasan pers (*freedom of press*) mengalami kelemahan—kalau tidak dapat dikatakan sebagai bentuk pemasungan—dalam implementasinya. Jika implementasi HAM tidak berjalan, otomatis tidak berjalan pula proses penegakan hukum *(law enforcement)* secara baik. Bagaimana hukum dapat ditegakkan jika tidak adanya independensi dalam dunia peradilan. Memang Indonesia memiliki lembaga judisiari tersendiri seperti MA. Tetapi dalam pola penempatan dan pola pembentukan karirnya masih berada di bawah birokrasi pemerintahan.[16]

Pandangan-pandangan di atas, kiranya mencukupi untuk dijadikan sebagai indikasi bahwa peran politik Orde Baru dalam Tahun 1966-1998 bertumpu pada penguatan bidang eksekutif pemerintahan, tentunya didukung oleh ABRI dan birokrasi, dan penguatan peran pemerintahan pusat (sentralisasi kekuasaan). Kedua tumpuan tersebut dikampanyekan dengan slogan *untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional atas dasar stabilitas polilik.* Demi tujuan-tujuan tersebut, semua upaya harus dilakukan, baik berupa hadiah bagi mereka yang berhasil dan mendukung maupun berupa tindakan-tindakan represif bagi mereka yang menolak. Tentunya dalam hal ini,

---

[16] *Ibid.*

kasus Sri Bintang Pemungkas, Permadi, pencabutan SIUPP majalah Editor, Detik dan Tempo, adalah sebagian dari contoh-contoh tindakan pemerintah pada masa tersebut.

Dengan ciri dan karateristik yang demikian, dapat dibayangkan bagaimana sebenarnya pola pelaksanaan pemerintahan daerah pada masa Orde Baru. Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa memang pelaksanaan pemerintahan daerah menjadi bagian integral dari kemauan politik pemerintah pada tingkat pusat, yakni dengan memperkuat posisi pemerintah (birokrasi). Hal ini diakui oleh Mochtar Mas'oud, bahwa atas dasar tujuan kebijaksanaan birokrasi, pemerintah Orde baru telah berhasil melakukan rekayasa politik, yaitu dengan menciptakan bangunan pemerintah yang terpusat, sebagaimana hal ini tercermin dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Dikeluarkannya undang-undang tersebut, dalam pandangan Orde Baru, merupakan salah satu wujud penataan birokrasi dengan tujuan yaitu: *Pertama,* mengalihkan wewenang pemerintahan ke tingkat birokrasi yang lebih tinggi yaitu proses pembuatan kebijakan pemerintah. *Kedua,* membuat birokrasi agar efektif dan tanggap pada perintah para pemimpin pusat. *Ketiga,* memperluas wewenang pemerintah baru dan mengkonsolidasikan pengendalian atas daerah-daerah.[17]

[17] Mochtar Mas'oud, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru,* LP3ES, Jakarta, 1989, Hlm.151.

Kemauan tersebut telah tergambar sebelumnya lewat Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973. Dalam ketetapan ini dikatakan bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan prinsip dekonsentrasi.[18] Jadi, setidak-tidaknya ada tiga arahan utama yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yaitu harus ada keserasian dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, dan harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Oleh karena itu, prinsip yang digunakan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah adalah prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kerada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan

---

[18] Penjelasan Bab IV bagian D sub c tentang Aparatur Pemerintah, Ketetapan MPR No.IV/MPR/1973 tentang GBHN.

secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu: melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan ketiga arahan yang telah diberikan. Dengan begitu, pelaksanaan pemerintahan daerah melalui prinsip otonomi lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.[19]

Format politik Orde Baru yang sentralistis dan birokratis tersebut tidak jarang membuahkan keputusan-keputusan politik yang tidak terukur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Lihat saja, kasus pencoretan calon Kepala Daerah Deli Serdang, atau kasus pemberhentian anggota DPRD Provinsi Jambi 1979. Pada kasus pencoretan calon Kepala Daerah Deli Serdang, pemerintah pusat mencoret calon yang diusulkan oleh DPRD, akibatnya ketua Fraksi Karya Pembangunan mengundurkan diri.[20] Hal yang tidak jauh berbeda juga terlihat pada kasus pemberhentian anggota DPRD Provinsi Jambi. Oleh karena, adanya beberapa anggota DPRD yang tidak memilih calon pilihan pusat pada pemilihan Gubernur tahun 1979, akibatnya anggota-anggota tersebut diberhentikan dari keanggotaannya pasca pemilihan tersebut.

[19] M. Solly lubis, *Op.Cit.,* Hlm. 183-184.
[20] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrosi, Op. Cit.,* Hlm. 271.

Jika dianalisis lebih jauh dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1974, tidak ada ketentuan yang mendasari kedua kasus tersebut. Menurut Pasal 15 dan Pasal 16, bahwa DPRD melakukan pencalonan dan kemudian pemilihan calon Kepala Daerah dari minimal tiga orang dan maksimal lima orang calon, yang sebelumnya telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur, atau dengan Gubernur bagi calon Bupati/Walikota. Kemudian hasil pemilihan calon tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur, atau diajukan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi calon Bupati/Walikota, dari minimal dua orang, dan untuk diangkat salah seorang di antaranya. Di sini, tidak ditemukan adanya ketentuan bahwa pemerintah pusat berwenang mencoret salah satu calon yang diusulkan oleh DPRD, kecuali hanya dalam bentuk musyawarah dan kesepakatan, tetapi adanya kesepakatan ini tidak bisa diinterpretasikan sebagai bentuk wewenang menentukan segalanya.

Demikian juga dalam hal pemberhentian anggota DPRD. Menurut Pasal 20 Undang-undang No.5 Tahun 1974 jo Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) Undang-undang No. 16 Tahun 1969 (diperbaharui dengan Undang-undang No.2 Tahun 1985), bahwa Anggota DPRD berhenti antar waktu sebagai anggota, karena: a. meninggal dunia, b. atas permintaan sendiri secara tertulis kepada Pimpinan DPRD, c. bertempat

tinggal di luar wilayah Daerah yang bersangkutan, dan tidak memenuhi lagi syarat-syarat sebagai anggota DPRD berdasarkan keterangan yang berwajib, e. dinyatakan melanggar sumpah/janji sebagai anggota DPRD dengan keputusan DPRD yang bersangkutan, f. diganti oleh Partai Politiknya sendiri, seperti maksud Pasal 43, dan g. terkena larangan perangkapan jabatan menurut Pasal 40. Adapun Pasal 43, tepatnya ayat (1) Undang-undang No. 16 Tahun 1969 tersebut, merupakan ketentuan bahwa hak mengganti utusan organisasi peserta pemilihan umum dalam Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat ada pada organisasi peserta pemilihan umum yang bersangkutan, dan dalam pelaksanaan hak tersebut terlebih dahulu bermusyawarah dengan Pimpinan Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang bersangkutan.

Akan tetapi, meskipun tidak ada landasan normatifnya, tetapi dikarenakan memang telah menjadi format atau konfigurasi po1itik Orde Baru yang sentralistis dan birokratis maka apapun dapat dilakukan, termasuk terhadap kedua kasus di atas. Format politik tersebut sangat mempengaruhi pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah karena DPRD selalu berada di bawah kekuatan birokrasi atau pihak eksekutif. Jika demikian adanya, maka jelaslah pergeseran dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah pada periode pemerintahan Orde Baru, tidak saja disebabkan adanya ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang tidak sesuai atau

bergeser dari ketentuan UUD 1945, namun juga dipengaruhi oleh dinamika politik Orde baru yang bertumpu pada penguatan bidang eksekutif pemerintahan (birokratis) dan penguatan peran pemerintahan pusat (sentralistis).

C. Era Reformasi Periode 1998-Sekarang

Periode ini dikatakan juga sebagai Era Reformasi, yakni suatu periode pemerintahan yang bermaksud untuk memperbaiki dan/atau mengubah tatanan kehidupan berbangsa dan benegara dalam berbagai dimensi ke arah yang lebih baik dari sebelumnya. Pengertian reformasi itu sendiri, sebenarnya banyak mendapat tanggapan dari berbagai ahli. Warsito Utomo telah merangkum tangapan-tangapan tersebut, di antaranya:

> *Khan (1981) memberikan pengertian reformasi sebagai suatu usaha melakukan perubahan-perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Sedangkan Quah (1976) mendefenisikan reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses dan prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional. Kemudian, Samonte (1979) mengartikan reformasi sebagai perubahan-perubahan atau inovasi-inovasi dalam penggunaan perencanaan dan adopsi untuk membuat sistem administrasi sebagai badan atau agen yang lebih efektif untuk perubahan sosial; sebagai instrumen yang baik untuk membawa persamaan politik kemudian sosial, dan perubahan ekonomi, semuanya dalam proses akselerasi pembangunan dan pembangunan bangsa.*[21]

[21] Warsito Utomo, *Dinamika Administrasi Publik* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hlm. 60.

Warsito Utomo menambahkan bahwa hakikat dari pandangan-pandangan di atas berkisar pada empat hal. *Pertama,* reformasi mengandung pertalian adanya inovasi dan transformasi. *Kedua,* kesuksesan reformasi membutuhkan perubahan yang sistematik dalam kerangka yang luas, dengan cara hati-hati dan direncanakan. *Ketiga,* tujuan reformasi adalah untuk mencapai efektifitas. *Keempat,* reformasi haruslah dapat menanggulangi perubahan-perubahan lingkungan. jadi, ruang lingkup reformasi tidak hanya sebatas pada proses dan prosedur, namun juga berhubungan erat dengan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku.[22]

Reformasi biasanya diawali adanya kondisi kehidupan bangsa yang dipandang tidak sesuai lagi karena banyaknya akibat negatif yang ditimbulkan. Akumulasi dari berbagai akibat negatif tersebut melahirkan tuntutan-tuntutan dari elemen bangsa akan adanya perbaikan dan perubahan. Di Indonesia sendiri, awal munculnya Era Reformasi ditandai dengan terjadinya krisis ekonomi, tetapi dari krisis ini kemudian timbulah berbagai krisis lainnya semisal krisis politik, hukum dan sebagainya. Afan Ghaffar mencatat, bahwa sampai tahun 1998 utang luar negeri swasta mencapai US$ 80 milyar, nilai rupiah terus-menerus mengalami depresiasi, inflasi yang semakin meroket, cadangan devisa nasional yang menipis persediaan bahan sembako yang semakin terbatas, pengangguran yang

[22] *Ibid.*

semakin bertambah, dan ekonomi boleh dikatakan tidak berputar.[23]

Krisis ekonomi yang *sekarat* tersebut mengakibatkan timbulnya tuntutan dari berbagai pihak, baik dalam maupun luar negeri, agar Soeharto mundur dari jabatannya sebagai Presiden RI. Tuntutan dari dalam negeri, tentunya tekanan dari masyarakat Indonesia sendiri. Pada waktu itu, tuntutan dari masyarakat yang dimotori oleh kalangan perguruan tinggi melalui berbagai demonstrasi dan aksi mencapai puncaknya ketika tidak kurang dari 15.000 mahasiswa mengambil alih Gedung DPR yang mengakibatkan proses politik nasiohal menjadi lumpuh. Demikian juga tekanan dari dunia internasional, terutama Amerika Serikat, yang secara terbuka meminta agar Soeharto segera mengundurkan diri. Seperti ditayangkan oleh televisi CNN. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Madeline Albright, berulang kali menyiarkan pernyataan agar Presiden Soeharto segera mengundurkan diri dari jabatannya.[24]

Memuncaknya tekanan-tekanan tersebut, akhirnya mendorong Soeharto untuk tidak lain kecuali memilih mengundurkan diri dari jabatan yang diembannya selama lebih kurang 32 tahun. Soeharto lengser dari jabatannya pada tanggal 21 Mei 1998, dan diangkatlah B.J. Habibie sebagai pengantinya, yang pada waktu menjabat sebagai Wakil Presiden. Berawal dari tanggal mundurnya Soeharto

[23] Afan Ghaffar, *Op. Cit*, Hlm. 307.
[24] *Ibid*, Hlm. 305

dan diangkatnya B.J. Habibie tersebutlah Era Reformasi dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia yang baru dimulai.

Tumbangnya rezim Orde Baru yang ditandai dengan mundurnya Soeharto dari jabatan Presiden telah membawa pergeseran kekuasaan Presiden di Indonesia yang semula bersifat diktator ke arah yang demokratis, seperti terlihat pada tabel di bawah ini:

Tabel Pergeseran Kekuasaan Presiden Indonesia

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Kekuasan Presiden Indonesia setelah reformasi, sejauh mana berubah?	Lebih berkuasa	85 orang	28,4%
	Lebih Berimbang	170 orang	56,6%
	Tiada bergesernya dari presiden sebelumnya	30 orang	10%
	Diktator	15 orang	5%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009*

Tabel di atas menunjukkan bahwa setelah reformasi kekuasaan Presiden lebih berimbang, ini terlihat dari hasil kajian responden yang penulis lakukan di mana dari 300 orang jumlah keseluruhan responden yang penulis teliti, 170 orang (56,6%) mengatakan kekuasaan Presiden setelah reformasi lebih berimbang, artinya bahwa setelah reformasi Presiden tidak lagi diktator seperti masa orde

baru. Ini ditandai dengan diamandemennya UUD 45, di mana muncul lembaga-lembaga Negara yang baru, seperti misalnya Mahkamah Konstitusi(MK), DPD, dll, dan yang paling fundamental adalah mengenai pengesahan undang-undang di mana pada masa Orde Baru Presiden dapat menolak untuk mengesahkan suatu rancangan undang-undang, namun setelah reformasi apabila dalam waktu yang telah ditentukan Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR, maka secara langsung undang-undang itu sah dan berlaku, serta wajib untuk dilaksanakan.

Tabel: Masa Kekuasaan Presiden Indonesia Dalam Konteks Amandemen UUD

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Diantara masa kekuasaan Presiden Indonesia yang mana, yang lebih berkuasa dalam mengamandemen UUD	Presiden Soekarno	30 orang	10%
	Presiden Soeharto	-	-
	Presiden Habibie	255 orang	85%
	Presiden Megawati	15 orang	5%
	Presiden SBY	-	-
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009*

Tabel di atas menunjukkan bahwa masa kekuasaan Presiden Indonesia yang lebih berkuasa dalam mengamandemen adalah Presiden B.J. Habibie di mana 225

orang responden atau (85%) dari 300 orang keseluruhan responden.

Sebenarnya ada prospek yang cerah setelah diangkatnya B.J. Habibie sebagai Presiden ketiga, terutama dalam rangka perbaikan ekonomi nasional yang sedang 'sekarat" tersebut. Tetapi sayangnya, menurut Indria Samego, pengalaman Indonesia sering tidak terlalu menguntungkan. Karena pada saat yang sama, adanya kemunculan berbagai persoalan ikutan yang tak terkirakan sebelumnya. Sebagai akibat dari pembangunan selama ini, *rising demands* memang terjadi hampir dalam segala dimensi kehidupan. Kebutuhan fisik dan nominal telah digantikan oleh tuntutan yang lebih kualitatif sifatnya. Bila sebelumnya banyak kalangan tidak terlalu mempersoalkan kualitas demokrasi, sekarang justru sebaliknya di mana demokrasi menjadi kebutuhan utama. Ia telah berubah posisinya dari sekedar keinginan *(want)* menjadi kebutuhan *(need)*.[25]

Habibie telah berupaya untuk mengatasi berbagai krisis yang terjadi dengan suatu bentuk gerakan reformasi. Indikasi konkritnya dapat dipantau dari sejumlah kebijaksanaan sosial ekonomi dan politiknya, misalnya dalam bidang HAM adanya pencabutan undang-undang mengenai subversi, pembatasan masa jabatan presiden, perubahan sejumlah undang-undang politik, kehidupan

---

[25] Harian Republika, 18 September 1999.

pers yang demokratik, rencana pembuatan undang-undang anti monopoli, dan sebagainya. Tetapi krisis multi-dimensi yang terjadi—bahkan telah melahirkan berbagai konflik—memang tidak mudah untuk diatasi dalam waktu yang singkat. Oleh karena selain krisis ekonomi, Habibie juga menghadapi berbagai krisis dan konflik yang telah melebar pada kehidupan politik, hukum, sosial bahkan moral. Semua penyelesaian tersebut perlu waktu dan perencanaan yang matang.

Ketidaksabaran masyarakat ditambah pula sentimen negatif terhadap Habibie yang dihembuskan pihak yang tidak menyukainya, membuat Habibie beserta kebijaksanaannya menjadi serba salah. Kondisi tersebut akhirnya melahirkan keputusannya yang disepakati oleh DPR-untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa (SI) MPR untuk memajukan pemilihan umum yang seyogyanya dilaksanakan pada tahun 2002 menjadi Tahun 1999. Dalam asumsinya, SI merupakan satu-satunya jalan untuk menyelesaikan masalah konflik politik yang dipercaya menjadi kunci penanggulangan krisis ekonomi. [26]

Di sinilah letak kelemahan Presiden Habibie. Oleh karna tidak memiliki keistimewaan politik seperti yang diperoleh Soeharto, maka kekuasaannya sangat rapuh. Menurut Afan Ghaffar, selain memperlihatkan gejala *manajemen ketakutan* karena siapa saja tampaknya diberi konsesi,

---

[26] M. Dawam Rahardjo, *Orde Baru dan Orde Transisi,* UII Press, Yogyakarta, 1999 Hlm. 112.

terdapat beberapa alasan mengapa kepresidenan Habibie sangat lemah, yaitu:

> *Pertama. Legitimasi kekuasaannya dipertanyakan banyak orang. Sejak muncul di panggung politik nasional, terutama ketika membentuk Ikatan Cendikiawan Muslim Indonesia (ICMI), Habibie selalu mengundang kontroversi. Banyak orang yang senang terbentuknya ICMI, tetapi banyak pula yang tidak senang, dan jarang ketidak senangan tersebut berhubungan dengan posisi dan personality Habibie sebagai orang yang dianggap sangat dekat dengan Soeharto.*
>
> ....
>
> *Alasan kedua adalah munculnya persepsi yang sangat kuat di kalangan masyarakat bahwa Habibie merupakan warisan Soeharto yang perilaku dan kebijaksanaannya akan sama persis dengan Soeharto. Sentimen anti Soeharto kenyataannya juga merambat kepada siapa saja yang secara langsung mempunyai hubungan dengannya, dan Habibie termasuk di dalamnya*
>
> ....
>
> *Persoalan ketiga bagi Habibie adalah, dia tidak memiliki basis massa yang kuat untuk membangun kekuasaan. Habibie bukanlah politisi dalam arti yang sebenarnya. Dia adalah seorang yang muncul dari atas dan dibesarkan oleh Soeharto lewat kepecayaan untuk memegang jabatan menteri dan sejumlah posisi lainnya.*
>
> ....
>
> *Hal keempat yang menjadi sumber masalah di dalam kepresidenan Habibie adalah Timnya yang dianggap tidak kuat dan sebagian besar masih merupakan warisan Soeharto.*[27]

Jadi, masa kepimpinan Habibie yang singkat hingga dilaksanakannya SI MPR selalu dihiasi oleh berbagai konflik, baik berbentuk vertikal maupun horisontal. Dalam bentuk vertikal, kelompok-kelompok yang menganggap

---

[27] Afan Ghaffar. *Op. Cit.*, Hlm. 309-315.

kenaikan Habibie ke tahta kepresidenan sebagai proses inkonstitusional selalu melancarkan protes dan cemoohan atas ketidakberhasilan Habibie mengatasi berbagai persoalan bangsa.[28] Skandal Bank Bali umpamanya, mereka jadikan *menu utama* untuk menggoyang keberadaan Habibie dari kursi kepresidenannya. Sedangkan dalam bentuk horizontal, tcrjadinya berhagai konflik berbau SARA yang cukup meluas, seperti halnya kerusuhan yang terjadi di berbagai daerah seperti Sambas, Ambon, Aceh, dan sebagainya. Adapun menyangkut konflik seputar SI MPR 1999, menurut Anas Urbaningrum, konflik tersebut dapat dibagi menjadi dua kelompok utama. Konflik pertama adalah konflik di dalam arena SI MPR, yang membahas tema pengusutan harta kekayaan mantan presiden Soeharto dan soal berapa jumlah kursi Fraksi ABRl di DPR. Konflik kedua adalah konflik diluar SI MPR, yang dibuktikan lewat fakta-fakta di lapangan saat SI digelar di Senayan, mengenai adanya konflik antar massa pro dan kontra SI tak terhindarkan.[29] Sebut saja kelompok yang pro seperti KISDI, HAMMAS dan FURKON, sedangkan yang kontra seperti FORKOT, FAMREO dan KOMRAD.[30]

---

[28] Timbul dua kelompok yang berseberangan pandangan dalam hal pengangkatan Habibie menjadi Presiden. Kelompok yang menerima seperti Ali Sadikin, kalangan YKPK dan sebagainya. Demikian juga dikalangan kampus, para ahli tata negara seperti Ismail Suny, Harun Al Rasyid dan Yusril Ihza Mahendra merupakan kelompok yang menerima, sedangkan Dimyati Hartono merupakan bagian dari pihak yang menolak.

[29] Anas Urbaningrum, *Ranjau-ranjau Reformasi; Potret Konflik Pacsa Kejatuhan Soeharto,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, Hlm. 107-108.

[30] Tempo, 30 Nopember 1998.

Puncak dari berbagai konflik vertikal tersebut adalah dengan ditolaknya pidato pertanggungjawaban Habibie pada Sidang Umum (SU) MPR 1999, tepatnya pada rapat paripurna IX tanggal 15 Oktober 1999. Dalam rapat paripurna ini, ternyata yang menolak berjumlah 355 suara sedangkan yang menerima berjumlah 322 suara, selebihnya 9 suara abstain dan 4 suara tidak sah. Dengan penolakan tersebut, maka secara berjiwa besar Habibie mengambil keputusan untuk mengundurkan diri dari pencalonan presiden untuk periode 1999-2004. Sementara SU MPR tersebut akhirnya melahirkan Presiden RI Ke-4 yaitu Abdurrahman Wahid (Gus Dur).

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh anggota MPR, tetapi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di lakukan secara langung oleh rakyat. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel di bawah ini :

Tabel Pemilihan Umum Presiden Secara Langsung

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Pemilu presiden diada-kan secara langsung	Sangat setuju	235 orang	78, 3%
	Setuju	-	-
	Kurang setuju	65 orang	21, 7%
	Tak setuju	-	-
	Alasan lain	-	-
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel di atas menunjukkan bahwa masyarakat sangat setuju jika pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langung oleh rakyat, di mana dari 300 orang jumlah responden secara keseluruhan 235 orang atau (78,3%) masyarakat sangat setuju jika Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung.

Amandemen UUD 1945 telah menghapus istilah lembaga tertinggi Negara dengan istilah lembaga tinggi Negara, artinya setelah reformasi UUD 1945 tidak menghendaki adanya lembaga kekuasaan yang memiliki kewenangan lebih tinggi dari dari lembaga lainnya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat Tabel di bawah ini:

Tabel Aspek Cabang Kekuasaan Pasca Reformasi di Indonesia Menurut Responden

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Setelah Reformasi dalam aspek cabang kekuasaan di Indonesia, yang paling berkuasa?	MPR	35 orang	11, 6%
	Presiden	225 orang	75%
	MA	3 orang	1%
	DPR	37 orang	12,4%
	Birokrat	-	-
	Menteri	-	-
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel di atas menunjukkan bahwa setelah reformasi lembaga negara yang paling berkuasa di Indonesia

ialah Presiden, dari 300 orang jumlah responden secara kasuseluruhan 225 orang atau 75% mengatakan Presidenlah yang paling berkuasa setelah reformasi. Hal ini merupakan konsekuensi dari sistem Presidensial yang di anut dalam ketatanegaraan Indonesia. Ini terbukti bahwa setiap pembentukan lembaga-lembaga baru yang bersifat sementara berada di bawah tanggung jawab Presiden. Presiden selaku Kepala Negara berhak untuk membentuk lembaga-lembaga baru yang sifatnya sementara untuk menunjang kinerja Presiden selaku Kepala Pemerintahan tertinggi.

Gus Dur merupakan Presiden RI yang pertama ditetapkan setelah terpilih secara demokratis dalam pemungutan suara di MPR. Naiknya Gus Dur ke kursi kepresidenan lebih didukung oleh adanya koalisi besar antara partai yang tergabung dalam *Poros Tengah,* Partai Golkar dan kekuatan lainnya yang ada di MPR, dan bukan hanya oleh PKB yang dipimpinnya. Bayangkan, hanya berrmodalkan 11% suara-kursi PKB di DPR – ia dapat mengalahkan Megawati Soekarnopoetri dan PDIP yang nota benenya sebagai partai pemenang Pemilihan Umum 1999 (35% suara).

Akan tetapi, ketika berada ditampuk kekuasaan, eksistensi koalisi besar tersebut seolah-olah dilupakan Gus Dur. Indikasinya, Hamzah Haz diberhentikan dari jabatan Menteri Kesejahteraan Rakyat, padahal Hamzah Haz merupakan Ketua Umum PPP yang punya andil besar dalam

memenangkan Gus Dur. Yusril Ihza Mahendra, Ketua Umum PBB yang juga aktor Poros Tengah, diberhentikan Gus Dur dari jabatan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Kemudian berturut-turut, seperti M. Nurmahmudi Ismail (Presiden/Ketua Umum Partai Keadilan) diberhentikan sebagai Menteri Kehutanan, Jusuf Kalla (dari Partai Golkar) diberhentikan sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan serta Laksamana Sukardi (dari PDIP) diberhentikan sebagai Menten Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN. Demikian juga nasib yang dialami oleh Kapolda Rusdihardjo, Jenderal Polisi yang diusulkan oleh Amien Rais.

Bahkan ancaman serupa juga dihadapi oleh Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri Kwik Kian Gie dan Menteri Keuangan Bambang Sudibyo. Mereka memang tak sempat dipecat, karena Kwik mundur sebelum jatuh hukuman, sementara Bambang tak diangkat lagi dalam kabinet hasil *reshuffle.*

Konsekuensinya jelas makin mempersurut dukungan terahadap Gus Dur beserta kebijakannya. Dalam kondisi lemahnya dukungan ini, Gus Dur seringkali *salah tingkah* dengan kebijakan dan ucapannya yang mengundang kontoversi. Pada waktu yang hampir bersamaan datang pula berbagai kasus yang mengguncang posisi Gus Dur, seperti halnya kasus Bulogate dan Bruneigate. Herannya, setelah itu Gus Dur, justru semakin lantang menyatakan

diri mendapat dukungan rakyat, meskipun sebagian besar wakil rakyat di DPR dan MPR semakin menunjukkan sikap berbeda, tidak lagi mendukung Gus Dur. Di sinilah kesalahan Gus Dur, seolah-olah dia lupa bahwa sistem ketatanegaraan pada waktu itu belum berubah, bahwa MPR masih berwenang memilih Presiden/Wakil Presiden dan juga berwenang pula untuk memberhentikannya.

Kasus Buloggate dan Bruneigate berlanjut dengan dikeluarkannya Memorandum I dan II. Ketika Memorandum II tak diindahkan Gus Dur, akhirnya DPR meminta MPR agar menggelar Sidang Istimewa (SI) untuk meminta pertanggungjawaban presiden. Gus Dur melakukan perlawanan terhadap tindakan tersebut yang dipandangnya sebagai suatu inkonstitusional. Gus Dur menolaknya dengan mengeluarkan Dekrit untuk membubarkan DPR/MPR. Tetapi sialnya bagi Gus Dur, Dekrit yang dikeluarkannya tidak semulus Dekrit Presiden Soekano 5 Juli 1959. Jika Dekrit Soekano didukung oleh sebagian besar anggota Konstituante dan ABRI, maka Dekrit Gus Dur tidak didukung oleh MPR dan TNI/Polri, bahkan MA juga menolak Dekrit Presiden 22 Juli 2001 tersebut.[31]

Bumerangnya bagi Gus Dur, di mana MPR akhirnya mempercepat penyelenggaraan SI pada 23 Juli 2001. Dengan hanya didukung kekuatan PKB dan PDKB (Partai Demokrasi Kasih Bangsa) yang minoritas di MPR, praktis

[31] Harian Kompas. 23 Juli 2001.

Gus Dur tidak dapat berbuat apa-apa. Melalui Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tanggal 23 Juli 2001 Gus Dur akhirnya diberhentikan dari jabatan Presiden RI. Selanjutnya melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 tanggal 24 Juli 2001. MPR menetapkan Megawati Soekarnopoetri—sebelumnya menjabat Wakil Presiden RI periode 1999-2004—menjadi Presiden RI Ke-5, untuk melanjutkan masa yang tersisa dari periode kepresidenan 1999-2004. SI MPR tersebut juga menetapkan Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden guna mendampingi Megawati. Peranan MPR sebagai lembaga tinggi Negara sangat besar seperti terlihat pada Tabel berikut ini :

Tabel Peranan MPR

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Peranan MPR	Berperan	179 orang	59,7%
	Tidak Berperan (tidak berfungsi)	-	-
	Kurang Berperan	62 orang	20, 6%
	Tidak Terlalu Menonjol	59 orang	19,7%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel di atas menunjukkan bahwa mayoritas respoden mengatakan bahwa MPR sebagai lembaga tinggi Negara sangat berperan ini terlihat dari 300 orang

jumlah keseluruhan responden 179 orang atau (59%) mengatakan bahwa MPR sangat berperan, apalagi ketika pada masa orde baru MPR selaku lembaga tertinggi negara mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Namun setelah reformasi (amandemen) UUD 1945 peranan MPR selaku lembaga Negara mulai bergeser, ini terlihat pada masa Orde Baru pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR selaku lembaga tertinggi Negara, peranan MPR setelah reformasi dapat dilihat seperti Tabel seperti di bawah ini:

Tabel Mengenai Pegeseran Peranan MPR Menurut UUD Era Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Peranan MPR Menurut UUD Setelah Reformasi	Lebih Bermasyarakat	47 orang	15,7%
	Lebih Demokratik	27 orang	9%
	Lebih didengar	15 orang	5%
	Lebih berkasusan	8 orang	2,7%
	Perwakilan Berimbang	3 orang	1%
	Sama saja	200 orang	66, 6%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel di atas menunjukkan bahwa peranan MPR pada era reformasi pada prinsipnya sama saja dari dulu hingga kini, ini terlihat dari tanggapan responden, di mana 300

orang jumlah keseluruhan respoden, 200 orang atau (66,6%) mengatakan sama saja dari dulu hingga kini, artinya tidak ada perubahan pergeseran peranan MPR yang signifikan antara masa Orde Baru dengan era reformasi. Ditambah lagi rendahnya kualitas-kualitas anggota MPR yang merupakan faktor penentu terhadap lembaga itu sendiri, ini terlihat seperti Tabel di bawah ini :

Tabel Kualitas Anggota MPR

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Kualitas anggota MPR	Berkualitas	125 orang	41,7%
	Tidak Berkulitas	175 orang	58,3%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Dinamika politik yang terjadi di atas menciptakan adanya kasusulitan untuk menentukan bagaimana format politik era ini sebenarnya. Setidaknya ada dua alasan untuk itu. *Pertama,* karena era ini masih berada dalam masa transisi yang lebih banyak *europhoria*-nya,[32] yakni dari masa Orde Baru sebelumnya menuju Era Reformasi yang sebenarnya.

[32] Semua orang dan kelompok masyarakat merasa lega kerana terlepas dari sebuah beban berat yang bernama otoritarianisme di bawah rezim pemerintahan Soeharto. Orang atau masyarakat pada umumnya merasa boleh melakukan apa saja kerana terbebas dari belenggu kekuasaan. Afan Ghaffar, *Op. Cit.,* Hlm. 316.

Oleh karena itu, realitas yang terjadi masih merupakan bagian dari upaya untuk lebih mencari-cari atau mencoba-coba format yang terbaik. Contohnya dalam penetapan undang-undang mengenai politik. Sejak digulirkannya era ini tahun 1998 telah terjadi dua kali pembentukan undang-undang perpolitikan, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga undang-undang tersebut kemudian diperbaharui lagi dengan Undang-undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, bahkan ditambah lagi dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Kedua, era ini baru saja berjalan sehingga banyak instrumen yang disiapkan belum dapat berjalan sebagaimana mestinya, seperti halnya muatan-muatan UUD 1945 sesudah amandemen, MPR baru menyelesaikan amandemen keempat UUD 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002. Pasca diamandemennya UUD 1945, ternyata tidak membawa perubahan yang begitu signifikan seperti terlihat pada Tabel di bawah ini :

Tabel Pergeseran UUD Setelah reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
sejauh mana UUD berge-ser, terutama setelah Reformasi	Tidak Transparan	63 orang	21%
	Masih belum demokratis	127 orang	42%
	Masih belum berkasusan	29 orang	9,64%
	Masih tidak berimbang	31 orang	10%
	Sama saja	50 orang	16,64%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel di atas menunjukkan bahwa terjadinya amandemen UUD 1945 tidak membawa perubahan yang berarti dan masih tak demokratik, di mana perubahan UUD hanya bersifat formalistis belaka, hal ini sama dengan tanggapan responden yang penulis kaji seperti terlihat pada Tabel 7.8 di atas, di mana dari 300 orang jumlah responden, 127 orang atau (42%) mengatakan UUD setelah reformasi belum demokratis, sehingga pada saat ini masih banyak kalangan yang ingin melakukan amandemen ke–5 terhadap UUD 1945.

Tidak bisa dinafikkan bahwa UUD yang baru tersebut banyak memuat ketentuan yang baru pula, bahkan telah

merubah struktur ketatanegaraan Indonesia, seperti adanya penambahan dan pengurangan pada struktur kelembagaan Negara. Pergeseran kandungan/muatan UUD 1945 setelah reformasi dapat terlihat seperti Tabel di bawah ini :

Tabel Muatan UUD Setelah Reformasi Sejauh Mana Bergerser

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Kandungan/Muatan UUD Setelah Reformasi Sejauh Mana Bergerser	Sama Sekali Tidak di pahami	21 orang	7%
	Bergeser khususnya berkaitan dengan Otonomi	106 orang	35,3%
	Bergeser dengan adanya lembaga-lembaga Negara yang baru	173 orang	57,7%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Terjadinya perubahan kandungan/muatan UUD merupakan suatu konsekuensi atas diamandemennya UUD 1945, dengan terjadinya perubahan kandungan/muatan ditandai dengan dibentuknya lembaga-lembaga negara yang baru seperti, DPD, Mahkamah Konstitusi.

Meskipun demikian, indikasi-indikasi yang berkenaan dengan kehidupan politik, sebenarnya sudah tercermin pada awal kehadiran Era Reformasi. Seperti dimaklumi, Era Reformasi-dimulai sejak tahun 1998 seiring dengan berakhirnya Orde Baru pada tahun yang sama memiliki beberapa agenda utama, yaitu amandemen UUD 1945, merubah undang-undang politik, menghapus dwifungsi ABRI, pelaksanaan otonomi daerah, dan mengadili para pelanggar HAM dan KKN. Agenda tersebut sebagian telah terakomodasi dalam SI MPR 10-13 Nopember 1998 yang menghasilkan 12 Ketetapan MPR, antara lain ketetapan mengenai pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, tentang haluan negara, otonomi daerah, HAM, KKN, politik dan ekonomi.

Khususnya mengenai otonomi daerah, pemerintahan Era Reformasi menempatkan masalah ini sebagai bagian integral dari agenda reformasi total di Indonesia. Wujud dari kesungguhan tcrsebut terbukti dari dikeluarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, di antaranya, sebagai kelanjutan dari amanat yang tertuang dalam Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 hasil SI 1998. Tidak cukup sampai di situ, Sidang Tahunan (ST) MPR pada tahun 2000 kembali merekomendasikan kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yang dituangkan lewat Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000. Pergeseran Otonomi Daerah seperti terlihat pada Tabel di bawah ini :

Tabel Pergeseran Otonomi Daerah

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Mengenai UUD (Konstitusi Indonesia setelah Reformasi yang mengenai Otonomi Daerah sejauh mana bergeser/berubah? adakah ...	Lebih Demokratis	210 orang	70%
	Lebih dipahami	20 orang	7%
	Lebih Berkasusan	-	-
	Lebih Transparan	70 orang	23%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel di atas menunjukkan bahwa setelah reformasi telah membawa pergeseran mengenai otonomi daerah itu sendiri. Setelah reformasi pemerintah pusat telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri melalui asas desentralisasi dan tugas pembantuan.

Pemerintah pusat telah memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang sekarang telah direvisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Di balik euforianya pemerintah daerah dengan dikeluarkannya undang-undang tentang otonomi daerah, banyak terjadi kendala mengenai implemantasi undang-undang itu sendiri, misalnya lemahnya pemahaman masyarakat terhadap undang-undang itu sendiri dan

adanya kesenjangan antara daerah yang kaya dengan daerah yang miskin sehingga menyulitkan pemerintah dalam pelaksanaan undang-undang itu sendiri. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat Tabel di bawah ini :

Tabel Otonomi Daerah Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Otonomi Daerah Setelah Reformasi	Dipahami	77 orang	25,6%
	Kurang dipahami	13 orang	4, 3%
	Tidak Berimbang	139 orang	46, 4%
	Sama saja	71 orang	23, 7%
Total		**300 orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel di atas menunjukkan bahwa kehadiran otonomi daerah telah membawa kesenjangan antar daerah. Seperti terlihat pada Tabel 7.11 di atas dari 300 orang jumlah responden, 139 orang atau (46%) mengatakan bahwa otonomi daerah tidak berimbang antara daerah yang satu dengan yang lain. Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah agar dapat berjalan dengan baik tentunya harus dilaksanakan secara baik serta dapat dirasakan langsung oleh masyarakat daerah. Untuk lebih jelasnya mengenai cara meningkatkan peran masyarakat terhadap otonomi daerah dapat dilihat pada Tabel berikut ini :

Tabel Meningkatkan Partisipasi Rakyat dalam Sistem Otonomi UU No.22 Tahun 1999

No	Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
1	Terangkan Bagaimana Hendak Meningkatkan Partisipasi Rakyat dalam sistem Otonomi UU No.22 Tahun 1999 ini	Para Pemimpin Daerah Harus Memperhatikan Kepentingan Para Masyarakat Dibawah	215 orang	71, 7%
		Hak-hak rakyat harus dipenuhi dan taraf hidupnya harus ditingkatkan	45 orang	15%
		Sistim Otonomi Harus bermanfaat bagi masyarakat	15 orang	5%
		Harus Transparan dan Dana Anggaran berpihak kepada masyarakat, dan keamanan harus tetap terjaga	25 orang	8, 3%
Total			**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009*

Tabel di atas menunjukkan bahwa peranan Pemimpin Daerah harus memperhatikan kepentingan masyarakat

di bawah, artinya masyarakat akan ikut berpartisipasi jika program atau rancangan yang dibuat oleh pemerintah daerah berkaitan dengan hajat hidupnya.

Akan tetapi, sebelum Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tersebut dikeluarkan, sebenarnya telah dicanangkan adanya beberapa konsep dasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yang kemudian dijadikan landasan bagi lahirnya undang-undang tersebut. Konsep-konsep dasar yang dimaksud, menurut Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, di antaranya:

Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan Kepala Daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan daerah harus dipertegas. Pemberdayaan fungsi-fungsi DPRD dalam bidang legislasi. representasi dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilakukan .... [33]

Dalam hubungan dengan pembahasan mengenai dinamika politik Era Reformasi, maka konsep dasar kedua di atas perlu dikaji lebih lanjut. Penguatan peran politik DPRD atau dalam ungkapan lain dikatakan sebagai bentuk penguatan rakyat melalui DPRD, beralasan jika melihat kondisi sebelumnya, di mana keberadaan DPRD hanya *bak kerakap tumbuh di atas batu*. Tetapi konsep penguatan tersebut jangan sampai meletakkan DPRD subordinatif atas Kepala Daerah. Peran DPRD menguat berarti DPRD

---

[33] Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, *Op. Cit*., Hlm. 175-177.

dapat menjalankan ketiga fungsinya secara sempurna, dan juga DPRD merupakan mitra sejajar bagi Kepala Daerah.

Namun, karena adanya keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD tanpa diikuti oleh penjelasan undang-undang yang limitatif, maka yang terjadi dalam implementasinya adalah pembengkakan wewenang DPRD yang ujungnya bersifat subodinatif atas Kepala Daerah. Banyak kasus yang dapat dijadikan indikasinya, seperti halnya kasus pemberhentian Walikota Surabaya (Bambang DH.), kasus pemecatan Gubernur Kalimantan Selatan (Sjachriel Darham), kasus pergantian Wakil Bupati menjadi Bupati di Muara Jambi (As'ad Syam), penolakan terhadap hasil pemilihan Gubernur Lampung (Azizier Dianis Tabrani), dan pemberhentian Bupati Kampar (Jefri Noor).

Gubernur selaku Kepala Daerah merupakan pejabat publik yang diberi wewenang oleh pemerintah pusat melalui asas desentralisasi dan tugas pembantuan mempunyai kekuasaan penuh dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, sekarang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Untuk lebih jelasnya eksistensi kekuasaan Gubernur dapat dilihat pada Tabel berikut ini :

Tabel Kekuasaan Gubernur Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Kekuasaan Gubernur sete-lah reformasi	Kuat	165 orang	55%
	Berpengaruh	15 orang	5%
	Demokratis	5 orang	1,7%
	Tidak berpengaruh	15 orang	5%
	Sama saja	100 orang	33,3
Total		**300 orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Dalam kasus penolakan Gubernur Lampung, sebenarnya sebelum dilakukan pemilihan tersebut, Presiden sudah mengirim surat kepada Ketua DPRD Lampung yang isinya untuk menunda pemilihan karena salah seorang calon (Azizier Dianis Tabrani) masih terkait dengan masalah hukum. Tetapi, apakah dikarenakan Ketua DPRD masih mempunyai huhungan dekat dengan calon tersebut sehingga surat tersebut tidak disampaikan dalam rapat dewan atau memang karena DPRD merasa dapat menentukan segalanya, maka acara pemilihan tersebut tetap digelar. Hasilnya, pasangan Gubernur Azizier Dianis Tabrani/Ansory Yunus yang dipilih oleh DPRD tanggal 30 Desember 2002 tersebut ditolak Presiden. Kemudian lewat Keppres No. 8 Tahun 2003, Presiden melalui Mendagri menunjuk pelaksana harian Gubernur Lampung.[34]

[34] Harian Kompas, 6 Februari 2003. 517 Pasal 58 ayat (1).

Pada prinsipnya kelembagaan pelaksanaan Otonomi Daerah lebih banyak diselenggarakan pada daerah tingkat II (Kabupaten/Kota), sehingga daerah tingkat II yang mempunyai otoritas penuh terhadap penyelengaraan Otonomi Daerah. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel di bawah ini :

Tabel Kelembagaan yang Lebih Berkuasa di Daerah Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Siapa yang lebih berkuasa di daerah setelah reformasi	Gubernur	73 orang	**24,3%**
	Bupati	224 orang	**74, 7%**
	DPRD	3 orang	**1%**
	Birokrat	-	-
Total		**300 orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Dalam hal kasus pergantian Wakil Bupati menjadi Bupati di Muara Jambi. Sebenarnya menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999, apabila Kepala Daerah berhalangan tetap jabatannya diganti oleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya. Kiranya sangat relevan jika Wakil Bupati (As'ad Syam) ditetapkan langsung menggantikan kedudukan Bupati (Ahmad Ripin) yang telah meninggal dunia. Tetapi apa yang terjadi? DPRD tidak mau menetapkan langsung kecuali melalui rapat paripurna untuk

menentukan setuju atau tidaknya penetapan tersebut. Meskipun akhirnya As'ad Syam ditetapkan sebagai Bupati untuk menggantikan Ahmad Ripin, namun proses tersebut senyatanya telah bertentangan dengan ketentuan Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

Setelah reformasi Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pemerintahan didaerahnya memiliki kewenangan yang kuat dan strategis sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, untuk lebih jelasnya mengenai eksistensi karakter kekuasaan Bupati/Walikota dapat dilihat pada Tabel berikut ini :

Tabel Karakter Kekuasaan Bupati/Walikota Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Setelah Reformasi Karakter Kekuasaan Bupati (Kepala Daerah)	Relevan	56 orang	18, 7%
	Demokratik	92 orang	30,7%
	Kuat	115 orang	38, 3%
	Tidak Kuat	16 orang	5, 3%
	Lemah	21 orang	7%
Total		**300 orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel di atas jika tidak diawasi secara komprehensif oleh DPRD sebagai lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan (*controling*), maka akan menimbulkan

karakter kekuasaan pemerintahan daerah yang otoriter, yang akan berdampak terhadap pembangunan di daerah itu sendiri.

Demikian juga, adanya kecenderungan pihak DPRD untuk mendapatkan imbalan uang dalam pembentukan kebijakan publik atau melakukan *blackmailing* dalam menolak LPJ Kepala Daerah. Menurut catatan Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, bahwa pada salah satu Provinsi di Jawa, DPRD menghabiskan dana sebesar Rp. 1.500.000.000,- untuk membahas Rencana Strategis (Renstra) yang diajukan oleh Gubernur. Hal yang sama diakui pula oleh Gubernur lainnya juga di Jawa, bahwa DPRD meminta imbalan sebesar Rp. 100.000.000,- untuk menerima LPJ Tahunan Gubernur yang bersangkutan.[35]

Kemudian satu kasus lagi yang mengindikasikan betapa kuatnya kekuasaan yang dimiliki oleh DPRD pada Era Reformasi ini, yaitu kasus korupsi di lingkungan DPRD Kota Padang, Kota Payakumbuh, Kabupaten Garut dan Bandar Lampung. DPRD Bandar Lampung tersandung kasus korupsi, yakni adanya penyalahgunaan APBD senilai lebih dari Rp 3,7 miliar. Menurut Jaksa, dalam rapat panitia khusus para terdakwa telah meningkatkan tunjangan asuransi kesehatan, yang semula diusulkan Rp. 10 juta menjadi Rp. 20 juta perorang setiap tahun. Padahal, dalam Peraturan Pemerintah No. 110 Tahun 2000 disebutkan, tunjangan

[35] Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, *Op. Cit*., Hlm. 259-260.

asuransi kesehatan semestinya dianggarkan sesuai dengan golongan IV sebesar Rp. 40.000,- perorang setiap bulan atau sebesar Rp. 480.000,- pertahun. Di Kota Payakumbuh, Ketua DPRD Chin Star diduga sebagai aktor utama dalam kasus korupsi APBD 2003 Kota Payakumbuh. Di Kabupaten Garut, menurut *Garut Government Watch* (GGW) adanya kasus penyalahgunaan anggaran DPRD Garut sejak tahun 2001 hingga Maret 2003 sebesar Rp. 6,6 miliar.[36] Sedangkan di Kota Padang, 10 orang dari 41 anggota DPRD Padang resmi ditahan karena terlibat kasus tindak pidana korupsi sebesar Rp.l0,4 miliar atas dana APBD Kota Padang pada tahun 2000 dan 2001 serta membuat dokumen perjalanan fiktif.[37]

Semua kasus tersebut yang pada dasarnya hanyalah sebagian kecil dari berbagai kasus yang terjadi kurun waktu 1999-2004 mengindikasikan adanya praktik-praktik DPRD yang tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan Meskipun tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan, namun sebagian dari kasus-kasus tersebut—misalnya kasus pergantian Wakil Bupati menjadi Bupati di Muara Jambi serta kasus meminta imbalan uang atau *blackmailing* yang dilakukan DPRD—dibiarkan begitu saja seolah-olah dilegalisasi keberadaannya. Mengapa sebagiannya dibiarkan begitu saja? Jawabannya tidak lain kecuali dinamika politik yang terjadi memang berupaya

[36] Harian Kompas, 8 Juni 2004

[37] *Ibid*, 16 Mei 2004.

untuk lebih memberdayakan DPRD. Pihak pusat dalam hal ini seringkali ambivalen, terkadang menanggapinya dengan serius seperti kasus penolakan Gubernur Lampung dan terkadang membiarkannya sama sekali seperti kasus di Muara Jambi tersebut.

Praktik-praktik yang terjadi di luar ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, juga telah bertentangan atau telah bergeser dari ketentuan UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Alasannya tidak jauh berbeda dengan dinamika politik yang terjadi pada masa Orde Baru dan Orde Lama, yakni adanya bentuk wewenang yang bersifat subordinatif antara lembaga lembaga kekuasaan. Perbedaannya hanyalah terletak pada siapa wewenang subordinatif itu berada. Jika sebelumnya-masa Orde Baru dan Orde Lama wewenang itu berada di tangan Kepala Daerah, maka dalam Era Reformasi wewenang tersebut beralih ke DPRD. []


PONPES MODERN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI

BAB V

EKSISTENSI NEGARA HUKUM DI INDONESIA



Prinsip negara hukum pada prinsipnya mewujudkan perlindungan hidup bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan. Philipus M. Hadjon, mengkaitkan dengan prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan daripada negara hukum; sebaliknya dalam negara totaliter tidak ada tempat bagi hak-hak asasi. Dan Philipus M. Hadjon, hanya mengemukakan hanya 3 (tiga) konsep negara hukum, yaitu: *rechtstaats, the rule of law, dan negara hukum pancasila.*

Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu: *Pertama*, pemerintahan yang dilaksanakan oleh kepentingan umum; *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada

ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *Ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan oleh atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan yang dilaksanakan pemerintah despotik.

Menurut Azhary, bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law* mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi. Perbedaannya terletak pada arti materiil atau isi dari ketiga istilah tersebut yang disebabkan oleh latar belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tegas menganut kedaulatan hukum atau nomokrasi. Menurut Sjahran Basah, arti negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya itu sendiri, yaitu paham kedaulatan hukum. Paham itu adalah ajaran yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tiada kekuasaan lain apa pun. Terkecuali kekuasaan hukum semata yang dalam hal ini bersumber pada Pancasila selaku sumber dari segala sumber hukum.

Istilah dan rumusan Pancasila lahir pada saat para anggota Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK), dalam rangka persidangannya antara tanggal 29

Mei sampai 1 Juni 1945, membahas permintaan pemerintah jepang untuk menetapkan dasar falsafah negara Indonesia yang akan didirikan. Setelah anggota BPUPK yang lain menyampaikan pandangannya, pada 1 Juni 1945 giliran Bung Karno menyampaikan pidato dihadapan anggota BPUPK untuk memenuhi permintaan Ketua BPUPK dengan menyampaikan pendapatnya tentang *filosofisce grounslag* atau *weltanschauung* yang akan mendasari negara Indonesia yang akan didirikan yaitu, (1) Kebangsaan Indonesia, (2) Internasionalisme atau peri-kemanusiaan, (3) Mufakat atau Demokrasi, (4) Kesejahteraan Sosial, (5) Ketuhanan Yang Maha Esa. Kelima dasar tersebut kemudian di beri nama Pancasila.

Setelah melewati proses pembahasan panjang, rumusan akhir Pancasila disepakati dan ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Yang disepakati saat itu adalah rumusan sebagaimana Pancasila yang sekarang ini ada. Rumusan inilah yang kemudian dijadikan dasar dan ideologi negara. Hal itu kemudian diperkuat lagi dalam berbagai momentum pentign dari setiap babakan baru sejarah ketatanegaraan. Pengertian Pancasila sebagai dasar negara termuat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Alinea Keempat.

Sebagai dasar negara dan ideologi negara, Pancasila membawa nilai-nilai tertentu yang sesungguhnya

bersumber dan digali dari realitas sosio-budaya bangsa Indonesia sendiri. Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Salah satu dari ciri pokok dalam negara hukum Pancasila adalah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi, kebebasan beragama selalu dalam kondisi yang positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di Bumi Indonesia, dan tidak boleh terjadi pemisahan antara agama dan negara baik secara mutlak, maupun secara nisbi, karena bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis.

Dalam Negara hukum Pancasila, kepentingan rakyat lebih diutamakan. Hal ini bertitik pangkal pada asas kekeluargaan dan kerukunan. Dalam negara hukum Pancasila: kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (*ateisme)* ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan.

Selain itu terdapat hubungan yang erat antara agama dan negara, di mana antara keduanya berada dalam hubungan yang harmonis dan tidak terdapat pemisahan antara agama dan negara. Negara bertanggung jawab memberikan perlindungan terhadap kemajemukan agama yang dianut warganya perlindungan atas kemurnian agama dari penyelewengan atau penyimpangan.

Dalam pembukaan UUD 1945, secara jelas tercantum tujuan Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum atau dalam rumusan lainnya adalah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dari rumusan tujuan tersebut, jelas bahwa Negara Hukum Pancasila pun mengarah kepada usaha untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Namun demikian tujuan tersebut janganlah ditafsirkan bahwa dengan adanya tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat berarti Negara Hukum Pancasila merupakan Negara Kesejahteraan dalam pengertian "*welvaarsstaat*". Menafsirkan tujuan tersebut untuk dijadikan sebagai patokan untuk menyatakan bahwa Negara Hukum Pancasila atau Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesejahteraan dalam pengertian "*welvaarsstaat*".[]


YAYASAN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI
اهل السنة والجماعة
TEMBILAHAN - INHIL - RIAU

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku dan Tulisan (Artikel) Lainnya

Ahmad Atory Husain, *Politik dan Dasar Awam*, Utusan Publication, Kuala Lumpur, 1996

______*Reformasi Pentadbiran Awam di Malaysia*, Utusan Publication, Kuala Lumpur, 1998

Al-Mubarak, Muhammad, *Nizham Al-Islam: Al-Mulk Wa Ad-Daulah*, (Alih Bahasa Firman Hariyanto), Pustaka Mantiq, Solo, 1995.

Apeldroon, L. J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Noordhoff-Kolff NV, Jakarta, 1958.

Arba, Syarofin, MF, (Ed), *Demitologisasi Politik Indonesia*, CIDES, Jakarta,1998.

Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia,* Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.

______*Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Azhari, *Negara Hukum Republik Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya,* UII-Press Jakarta, 1995.

Basah, Sjachran, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode, Dan Sejarah Perkembangannya,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

Budiardjo, Miriam, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa Dan Wibawa, Sinar Harapan,* Jakarta, 1991.

______*Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.

Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics,* (Terjemahan A. Rahman Zainuddin), Yayasan Obor, Jakarta, 1989.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Balai Pustaka, Jakarta, 1995.

Friedmann, W., *Legal Theory*, Steven & Son Limited, London, 1960.

Garner, Bryan A., (ed), *Black,s Law Dictionary,* Seventh Edition, West Publishing Co., ST. Paul, Minn, 1999.

Ghaffar, Afan, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

Hadjon, Philipus., (et. al), *pengantar Hukum Administrasi Indonesia,* Gajah Mada University Press. Yogyakarta, 1999.

Hardiman, Sri, *Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1995.

Hansen, Gary E. *Agricultural and Rural Development in Indonesia.* Colorado : Westview. 1981.

Hartono, Sunaryati, *Asas-asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dalam Majalah BPHN, No. 2, Departemen Kehakiman RI,* Jakarta, Tahun 1988.

Held, David, *Models of Democracy,* Second Edition, Blackwell Publisher Ldt, Oxford, 1998.

Jayapalan, N., *Modern Governments and Constitutions,* Vol. 1, Atlantic Publisher & Distributors, New Delhi, 2002.

Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara,* Bina Aksara, Jakarta, 1984.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State,* Translated by Anders Wedberg, Russell & Rssell, New York, 1973.

Kranenburg. R.,dan Sabaroedin, Tk. B., *Ilmu Negara Umum, Pradnya Paramita,* Jakarta, 1983.

Kusnardi, Moh., dan Saragih, Bintan R., *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.

Locke, John, *Two Treatise of Civil Government,* (Edited with an Introduction and Notes by Peter Laslett), Student Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

Lubis, M. Solly, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah,* Alumni, Bandung, 1983.

Maarseveen, Henc van, and Tang, Ger van der, *Written Constitutions, A Computerized Comparative Study,* Oceana Publications, INC. Dobbs Ferry, New York, 1978.

MacIver, R.M., *The Modern state,* Oxford University Press, London, 1950.

Mahfud MD., Moh., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* UII Press, Yogyakarta, 1993.

______*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1993.

______*Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Yogyakarta, Gama Press,1999.

______Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945,* UNSIKA, Kerawang, 1993.

______,*DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

______*Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

Marbun, BN., *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depannya,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Marbun, S.F., dan Mahfud MD., Moh., *Pokok-pokok Hukum AdministrasiNegara,* Liberty, Yogyakarta, 2000.

Mas'oud, Mohtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*, LP3ES, Jakarta,1989.

Merryman, John Henry, *The Civil Law Tradition*, Second Edition, StanfordUniversity Press, California, 1985.

Montesquieu, *The Spirit of The Law*, (Translated and Edited By Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller and

Harold Samuel Stone), Book XI, Chapter 6,Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 2000.

Mulyosudarmo, Suwoto, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

Ndraha. *Pembangunan Masyarakat*. Jakarta : Rineka Cipta. 1990.

Parsons, Talcott, *Sociological Theory and Modern Society*, The Free Press, New York, 1967.

Poesponegoro, Marwati Djoenet, dan Notosusanto, Noegroho, *Sejarah Nasional Indonesia,* Jilid IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1984.

Prodjodikoro, Wiryono, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

Rahardjo, M. Dawam, *Orde Baru dan Orde Transisi*, UII Press, Yogyakarta, 1999.

Rahrdjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Rasjidi, Lili, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1988.

Rifai, Amzulian, *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.

Samah, Kristin, (ed), M. Ryaas Rasyid Menolak *Resentralisasi Pemerintahan*, Millenium Publisher, Jakarta, 2003.

Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Simorangkir, J.C.T., *Hukum dan Konstitusi Indonesia*, Jilid II, Gunung Agung,Jakarta, 1986.

Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984.

_______, *Hukum Tata Negara*, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1992.

_______, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Cetakan Keenam, Liberty, Yogyakarta, 2002.

_______, *Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 2002.

Soejito, Irawan, *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

Soekanto, Soerjono, dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo persada, Jakarta, 2001.

Soemantri, M., Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979.

________, UUD 1945, *Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, UNPAD Press, Bandung, 2002.

Strong, C. F., *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Study of Their history and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.

Sudarsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.

Sujamto, Noerdin, Achmad, dan Sumarno, *Proses Pembuatan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Cetakan keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.

Suny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.

_______, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Bumi Aksara, Jakarta, 1986.

Syafrudin, Ateng, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Edisi Baru, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Syaukani, HR., Gaffar, Afan, dan Rasyid, Ryaas, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Tamin, Boy Yendra. "*Otonomi Daerah Pasca Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999: Tantangan dalam Mewujudkan Local Accountability.*" Artikel, sumber: http://www.bung-hatta.info/content.php?article.79.2, diakses tanggal 5 April 2006

Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1998.

_______, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

_______, Hamidi, Jazid, dan Huda, Ni'matul, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2003.

_______, Toffler, Alvin, *Powershift, Knowledge, wealth and Violence at The Edge of The 21st Century*, (Alih Bahasa Hermawan Sulistiyo), Pantja Simpati, Jakarta, 1990.

Urbaningrum, Anas, *Ranjau-ranjau Reformasi; Potret Konflik Pasca Kejatuhan Soeharto*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.

Utomo, Warsito, *Dinamika Administrasi Publik, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2003.

Utrech, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994.

Varma, S. P., *Teori Politik Modern*, (Terjemahan Mohammad Oemar dkk), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Wade, E.C.S., and Phillips, G. Godfrey, *Constitutional Law, Fifth Edition*, Longmans, Green and Co, London, 1957.

Wahjono, Padmo, *Negara Republik Indonesia*, Edisi Baru, Rajawali Press, Jakarta, 1982.

________, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peraturan Perundang-undangan,* Proyek Pusat Perencanaan Hukum Dan Kodifikasi BPHN, Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 1985.

Warren, Harris G., Leinenweber, Harry D., and Andersen, Ruth O, M., *Our Democracy at Work*, Prebtice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N, J., tt.

YAPIIKA, *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintah Daerah (UU No. No. 22 Tahun 1999 Menjadi UU No. 32 Tahun 2004)*, Jakarta. 2006

Yamin, Muhammad, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan, Djakarta, 1951.

_______, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Buku I, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971.

II. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum Amandemen.

Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Amandemen.

Ketetapan MPRS RI No. II/MPRS/1960 Tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan pertama Tahun 1961-1969.

Ketetapan MPRS RI No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Ketetapan MPRS RI No. XXI/MPRS/1966 Tentang Pemberian Otonomi Yang Seluas-luasnya Kepala Daerah.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-undang RI No. 15 Tahun 1969, diubah dengan Undang-undang RI No. 4 Tahun 1975, Undang-undang RI No. 2 Tahun 1980, dan Undang-Undang RI No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang RI No. 16 Tahun 1969, diubah dengan Undang-undang RI No.5 Tahun 1975, Undang-undang RI No. 2 Tahun 1985, dan Undang-undang RI No. 5 Tahun 1995 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Undang-undang RI No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-undang RI No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan umum.

Undang-undang RI No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 35 Tahun 1999 Perubahan atas Undang-undang RI No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang RI No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-undang RI No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Peraturan Pemerintah RI No. 36 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang RI No. 16 Tahun 1969

tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang RI No. 5 Tahun 1975, dan Undang-undang RI No. 2 Tahun 1985.

Peraturan Pemerintah RI No. 37 Tahun 2006 tentang Hak-hak Kewangan Pimpinan dan Anggota DPRD.

Keputusan Menteri Dalam Negeri RI No. 4 Tahun 2002 tentang Prosedur Penyusunan Produk-produk Hukum di Lingkungan Departemen Dalam Negeri.



LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI

Nahdlatul Ulama


UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU



Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D. Lahir di Teluk Pinang, Gaung Anak Serka, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 29 Desember 1966. Meraih gelar Sarjana Hukum (S-1) dan Magister Hukum (S-2) di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, memperoleh gelar Magister Manajemen (S-2) dari Sekolah Tinggi Manajemen "IMMI" Jakarta, sedangkan gelar Doktor (S-3) diperoleh dari Universitas Utara Malaysia, Kedah Kuala Lumpur.

Penulis merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan. Di samping itu, Penulis juga mengajar di beberapa Universitas di Jakarta dan Riau, serta menjadi Pembicara di berbagai Seminar dan Pelatihan yang diadakan oleh para pengusaha, akademisi, birokrat, pemuda, mahasiswa dan para santri.

Beberapa aktivitas organisasi yang telah digeluti, antara lain: KNPI, AMPI Partai Golkar, Masyarakat Perhutanan Indonesia Reformasi, GAPENSI, Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi, KADINDA Riau, Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) dan APKASI/BKKKS, PSSI, Dalam bidang Politik, penulis pernah menjadi Anggota DPRD Riau periode 1999-2003 dan pernah menjabat sebagai Bupati Kabupaten Indragiri Hilir selama dua (2) periode berturut-turut, yaitu periode 2003-2008 dan 2008-2013. Setelah purna tugas dari jabatan sebagai Bupati, saat ini penulis mengabdikan diri dan *concern* terhadap pengembangan dunia pendidikan, khususnya pendidikan di Kabupaten Indragiri Hilir. Penulis yakin, melalui pendidikan tinggi dan berkualitas akan mengantarkan generasi bangsa menuju kesuksesan yang gemilang. Pendidikan yang didirikan, Universitas Islam Indragiri Tembilahan, Akademi Kebidanan "Husada Gemilang" Tembilahan, Ponpes Modern "Syech Walid Thaib Saleh Indragiri" Teluk Sungka, Indragiri Hilir, Ponpes Modern "Daarul Muttaqien" Tembilahan, Indragiri Hilir.

TRUSSMEDIA GRAFIKA
Jl. Gunungan, Karang RT. 03, No. 18
Singosaren, Banguntapan, Bantul, DIY
Phone. 08 222 923 8689/ WA. 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

ISBN 978-602-0992-60-0
9 786020 992600